



Recurso nº 53/2025 C. Valenciana nº 12/2025

Resolución nº 469/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 28 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.Z.C., en representación de FARMADOSIS, S.L., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento *“Suministro de equipamiento para el Servicio de Farmacia Sociosanitario la Florida del Departamento de Salud de Alicante-Hospital General”*, con expediente referencia PA 792/2023, convocado por el Departamento de Salud de Alicante-Hospital General; este Tribunal, en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 5 de octubre de 2023, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el anuncio de licitación del contrato de suministro arriba nominado, licitado por la Dirección Económico-Gerencia del Departamento de Alicante-Hospital General, cuyo valor estimado es de 368.909,09 euros, estando dividido en dos lotes y siendo objeto de recurso el primero de los mismos (*“sistema automatizado de preparación de la medicación individualizada por paciente en dosis unitaria y por toma”*).

Segundo. El 11 de enero de 2024, se publicó el anuncio correspondiente al acuerdo de adjudicación del lote 1 en favor de FARMADOSIS S.L.

Tercero. El 31 de enero de 2024, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal el recurso especial nº 148/2024, interpuesto por AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L. frente al acto mencionado en el expositivo anterior.

Cuarto. El anterior recurso fue resuelto mediante resolución 428/2024, de 4 de abril de 2024, de este Tribunal, donde concluimos, en síntesis, lo siguiente (FD 5º, parte final):



“En fin, como conclusión final después de todo lo dicho, estimamos que hay claros indicios de vulneración del principio de oferta única y de la posible existencia de prácticas colusorias entre ambas empresas.

Hasta aquí acaba nuestro cometido de análisis en este recurso en el que, como dijimos anteriormente, de manera extraordinaria, se ha planteado la posible existencia de prácticas colusorias con motivo de lo manifestado en el recurso, pero no tenemos acuerdo o acto del órgano de contratación acordando o no la exclusión por este motivo que revisar.

Lo que si se constata es que existiendo, a nuestro juicio, “indicios fundados” de este tipo de prácticas, no ha tramitado el órgano de contratación, como a él le compete, el procedimiento previsto en el artículo 150.1 LCSP, incurriendo, por ello, en una grave infracción procedimental que determina la anulación del acuerdo de adjudicación y la retroacción del procedimiento, a fin de que, antes de proceder, en su caso, a acordar una nueva adjudicación, tramite el preceptivo procedimiento previsto en el citado precepto de acuerdo con todos los requisitos allí fijados y decida lo que corresponda sobre la exclusión o no de las ofertas de FARMADOSIS Y DEXTRO, tras recabar el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, de la autoridad de competencia autonómica correspondiente sobre el carácter fundado o no sobre tales prácticas.

La estimación de este motivo del recurso, por las consecuencias que ello genera exonera del análisis del resto de los motivos del recurso”.

Y fallamos:

“Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A.R.R., en nombre y representación de AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “Suministro de equipamiento para el Servicio de Farmacia Sociosanitario la Florida del Departamento de Salud de Alicante- Hospital General” (Lote 1 – “Sistema automatizado de preparación de la medicación individualizada por paciente en dosis unitaria y por toma”), con expediente referencia PA 792/2023, convocado por el Departamento de Salud del Hospital General de Alicante, que se anula, retrotrayendo el expediente al momento previo a la adjudicación para que actúe conforme a lo expuesto al final del fundamento jurídico quinto de esta resolución”.



Quinto. En ejecución del fallo anterior, en fecha 16 de abril de 2024, la Asesora técnica del Órgano de Contratación emitió informe en el que indicaba que, tras una nueva revisión de las ofertas presentadas por FARMADOSIS S.L. y DEXTRO MEDICA S.L., se apreciaba la existencia de indicios de prácticas colusorias entre ambas licitadoras, señalando que procedía la tramitación del procedimiento que establece el artículo 150, apartado 1, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). A la vista del citado informe, el órgano de contratación acordó dar traslado de la documentación pertinente al Servicio de Defensa de la Competencias de la Consellería de Hacienda, Economía y Administración Pública de la Generalitat Valenciana, a efectos de que se pronunciara sobre el carácter fundado o no de las prácticas colusorias.

Mediante informe del Director General de Economía, de fecha 27 de mayo de 2024, se concluye que:

“Existen, prima facie, indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación en tramitación, en el sentido definido en el artículo 1 de la LDC, confirmando el carácter fundado de la existencia de indicios de conductas colusorias entre las empresas licitadoras FARMADOSIS S.L. y DEXTRO MEDICA S.L.”.

Sexto. En la Mesa de contratación de 8 de julio de 2024, se propuso, entre otras cuestiones, excluir a DEXTRO MEDICA, S.L. y a FARMADOSIS, S.L. por incurrir en conducta colusoria, acordando proponer como adjudicataria a AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L..

El órgano de contratación hizo suyas las anteriores propuestas mediante resolución de 16 de diciembre de 2024, siendo ésta el acto objeto del presente recurso especial. Consta la publicación en la PCSP del acuerdo que ahora se impugna, pero no consta la notificación individual de dicho acuerdo al recurrente, ni, por tanto, la recepción de la misma.

Séptimo. El día 13 de enero de 2025, tiene entrada en el registro electrónico de este Tribunal el presente recurso especial en materia de contratación en el que la recurrente esgrime, en síntesis, dos motivos:



- De un lado, entiende que la recurrente en el recurso especial nº 148/2024 (C.A. Valencia 39/2024), esto es, AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L. accedió de forma ilícita al contenido de su oferta, siendo sobre dicho “acceso ilícito” sobre el que fundamenta su queja.
- De otro lado, sostiene que no existe conducta colusoria entre FARMADOSIS, S.L. y DEXTRO MÉDICA, S.L.

Termina solicitando la anulación de la decisión de exclusión y la retroacción del procedimiento al momento de la adjudicación de la oferta a FARMADOSIS, S.L.

Octavo. El día 6 de febrero de 2025, la Secretaría General de este Tribunal dio traslado a los restantes licitadores para que pudieran realizar alegaciones en el plazo de 5 días, lo que fue verificado por:

- AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L. donde expone, en síntesis:
 - o El recurso es extemporáneo dado que el último día de plazo para su presentación era el 10 de enero de 2025, no estando probado que su domicilio social de la recurrente esté en Palma de Mallorca, donde existía un día festivo comprendido en el periodo. Además, subsidiariamente, entiende que dicho día festivo no puede considerarse en el cómputo por primar la norma especial del artículo 31.3 de la LPAC sobre la general del artículo 30.6 de la misma norma.
 - o Existe “cosa juzgada administrativa”. No obstante, mantiene que el acceso a las ofertas presentadas tuvo lugar mediante solicitud de acceso al expediente, que fue contestada exponiendo que las ofertas estaban publicadas en la plataforma. Además, tal acceso era conocido por la recurrente desde la interposición del recurso contra la adjudicación, siendo en el seno del mismo donde debió hacer valer lo que a su derecho conviniera, considerando, además, que la oferta no fue en ningún caso considerada como confidencial.
 - o Pone de manifiesto que el órgano autonómico en materia de competencia ha ratificado los indicios de conducta colusoria que habían sido apreciados por este Tribunal.



o Interesa la imposición de una multa por temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

- DEXTRO MÉDICA, S.L. se refiere a la improcedencia de la exclusión de su oferta por no darse los elementos para apreciar el carácter colusorio, no habiéndose afectado al procedimiento de contratación ni al principio de unidad de oferta. Concluye interesando de este Tribunal que *“aprecie la inexistencia de indicios de prácticas o conductas de carácter colusorio en el proceder de Dextromedica S.L.”*.

Noveno. Ha emitido informe el órgano de contratación en el que, en esencia, realiza un análisis fáctico de la cuestión, sin realizar consideraciones jurídicas ni interesar pronunciamiento alguno de este Tribunal.

Décimo. Por acuerdo de 23 de enero de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión de la tramitación del expediente de contratación del lote 1, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial en materia de contratación conforme a lo establecido en el artículo 46.2 de la LCSP y en el convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, de 25 de mayo de 2021, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, publicado en el BOE nº 131, de 2 de junio de 2021.

En virtud del citado Convenio, la Generalitat Valenciana ha atribuido a este Tribunal la competencia para resolver los recursos especiales contra los actos de los órganos que tienen la condición de poderes adjudicadores, en los términos establecidos en el artículo 3.3 de la LCSP, tanto de la Comunidad Autónoma como de las Corporaciones locales de su ámbito territorial.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en relación con un contrato y un acto susceptibles de recurso especial, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) de la LCSP,



al referirse a un contrato de suministro con un valor estimado superior a 100.000 euros, e impugnarse el acuerdo de exclusión de la recurrente (artículo 44.2.b).

Tercero. En relación con el plazo, el artículo 50.1 c) de la LCSP dispone que el plazo de 15 días hábiles se computara desde el día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción. En este caso, tal y como resulta del Antecedente Sexto de la presente resolución, la resolución recurrida fue dictada el 16 de diciembre de 2024, pero no consta en el expediente remitido su notificación individual al ahora recurrente con la acreditación de su recepción. Por tanto, no pudiéndose precisar la fecha de notificación y en virtud del principio "*pro actione*", procede considerar interpuesto el recurso en plazo.

Cuarto. El recurso se presenta por entidad legitimada para ello, conforme al artículo 48 de la LCSP, al tratarse de una entidad excluida de la licitación, por lo que una eventual estimación de su recurso podría conllevar la posible adjudicación del contrato en a su favor.

Quinto. En cuanto al fondo del recurso trataremos por separado los dos motivos que los sustenta. El primero de ellos debe ser desestimado, pues las cuestiones atinentes a la admisibilidad de la obtención por AUTOMATIZACIÓN FARMACÉUTICA, S.L. de determinados documentos (la oferta técnica de la recurrente y la de DEXTRO MÉDICA, S.L. a los efectos de su comparación) al objeto de fundamentar, entonces, el recurso especial nº 148/2024, resulta por completo ajena al presente recurso, siendo una cuestión exclusivamente atinente a aquél.

Si la recurrente estima que el acceso dado en su día a AUTOMATIZACIÓN FARMACEÚTICA, S.L. de determinada documentación de FARMADOSIS, S.L. y DEXTRO MÉDICA, S.L. fue indebida o pudo ser determinante en la resolución 428/2024, que adoptó este Tribunal, el remedio procedimentalmente adecuado es su impugnación jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 LCSP, no siendo dable cuestionar aquí o revivir aquí, por aplicación del citado precepto, cuestiones que corresponde a una resolución de este Tribunal que no consta recurrida al día de la fecha. Entenderlo de otro modo comprometería gravamente la seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE) y permitiría



una revisión de resoluciones administrativa a través de remedios distintos de los legalmente previstos.

En este caso, como se ha dicho, la cuestión atinente a la disponibilidad de las ofertas técnicas de sus competidoras que, por lo demás, no habían sido declaradas confidenciales a los efectos del artículo 133.1 de la LCSP, resulta ajeno al objeto del presente recurso. Por otra parte, en el recurso 148/2024, nada dijo la ahora recurrente sobre este extremo en el trámite de alegaciones, pese a que el entonces recurrente para fundamentar su recurso expuso numerosos datos y extremos de la oferta de FARMADOSIS, S.L. En consecuencia, se desestima el referido motivo.

Sexto. En segundo lugar, respecto a la existencia o no de una conducta colusoria determinante de la exclusión de las ofertas, en la resolución 428/2024, expusimos detalladamente (Fundamento Jurídico Quinto) los indicios que existían, a nuestro parecer, de las prácticas colusorias denunciadas, pero lo que allí dijimos es que no teníamos competencia para declarar esta circunstancia y menos aun para excluir una proposición por tal motivo, estimando parcialmente el recurso porque, precisamente, el órgano de contratación ni en el procedimiento de licitación ni a raíz del recurso había detectado la posible existencia de dichas prácticas y tramitado, en consecuencia, el procedimiento previsto en el artículo 150.1 LCSP. En la citada resolución expusimos como, ante la existencia de indicios de tales prácticas, deben seguirse los trámites del artículo 150.1 de la LCSP; y, apreciando la existencia de tales indicios, resolvimos retrotraer el procedimiento para que se procediera a su sustanciación.

Una vez que el mismo se ha sustanciado, en ejecución de nuestra resolución 428/2024, sin que la ahora recurrente denuncie ningún vicio de procedimiento, este Tribunal debe tener muy presente para resolver el presente recurso, tanto el informe de fecha 16 de abril de 2024, de la Asesora técnica del Órgano de Contratación que concluyó que existían claros indicios de prácticas colusorias, así como el informe 2024/2023 del Servicio de Defensa de la Competencia, aceptado plenamente por el informe del 27 de mayo de 2024, del Director General de Economía de la Generalitat Valencia en todas sus consideraciones y conclusiones (documento nº 15 del expediente remitido), en el que después de exponer todos los antecedentes, en su apartado III *“VALORACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL*



SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA” procede a analizar con precisión y detalle todos los indicios observados, muchos de ellos ya destacados en nuestra resolución 428/2024, para acabar concluyendo que:

“(1) Esta unidad instructora de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana considera que, de la información remitida por el Órgano de Contratación del Departamento de Salud de Alicante y de las indagaciones realizadas por el Servicio de Defensa de la Competencia, respecto a la licitación del Lote 1 “SISTEMA AUTOMATIZADO DE PREPARACIÓN DE LA MEDICACIÓN INDIVIDUALIZADA POR PACIENTE EN DOSIS UNITARIA Y POR TOMA” del expediente PA 729/23, puede concluir que existen, prima facie, indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación en tramitación, en el sentido definido en el artículo 1 de la LDC, confirmando el carácter fundado de la existencia de indicios de conductas colusorias entre las empresas licitadoras FARMADOSIS S.L. y DEXTRO MEDICA S.L., en base a la detección de similitudes y coincidencias sustanciales en las ofertas, según lo expuesto, que evidencian que fueron preparadas en conjunto o por la misma persona.

(2) Debe tenerse en cuenta, asimismo, que este pronunciamiento se circunscribe a los indicios observados en la licitación objeto de este informe, sobre la documentación analizada remitida por Departamento de Salud de Alicante, y a los exclusivos efectos previstos en el artículo 150.1 LCSP. Una posible actuación por parte de la unidad instructora de la Autoridad de Competencia podrá requerir, en su caso, de un análisis en mayor profundidad en el marco de una investigación de competencia.

(3) Esta decisión no prejuzga, en ningún caso, la decisión o medidas que pueda tomar el órgano de contratación respecto a la continuación o no de la licitación en curso”.

Y fue precisamente en base a los citados informes internos del órgano de contratación y los relativos a la autoridad competente de la Generalitat Valenciana en materia de la competencia, por lo que el órgano de contratación aplicó el artículo 150.1, párrafo 8, de la LCSP, que resuelve en términos imperativos que:

“Si el órgano de contratación resuelve que existen indicios fundados de conductas colusorias excluirá del procedimiento de contratación a los licitadores responsables de



dicha conducta y lo notificará a todos los licitadores, alzando la suspensión y continuando el procedimiento de contratación con los licitadores restantes, si los hubiere (...)”.

Y es el acuerdo de exclusión adoptado por el órgano de contratación ante la existencia constatada de las prácticas colusorias, el objeto del recurso que este Tribunal como órgano revisor de las decisiones de los órganos de contratación debe ahora analizar y decidir si se ajusta o no a Derecho.

En nuestra previa resolución 428/2024, ya habíamos alcanzado la conclusión de la existencia de indicios de prácticas colusorias, conclusión que se ha visto confirmada por los informes a los que antes hemos hecho referencia, añadiendo otra serie de circunstancias que inciden y fundamentan la conclusión final de la existencia de prácticas colusorias que ha motivado el acuerdo de exclusión impugnado.

En el apartado séptimo del recurso, se alega que:

“La presentación de oferta por parte de la licitadora Dextro Médica SL no ha influido en la decisión de que Farmadosis SL haya sido inicialmente la adjudicataria, ni ha alterado la competencia en el sentido de que Farmadosis SL se haya visto favorecida por la oferta de Dextro Médica SL.

A este respecto, cabe indicar que FARMADOSIS S.L. es una empresa fabricante de los equipos, entre los que se incluyen los sistemas automatizados de preparación de la medicación individualizada por paciente en dosis unitaria y toma que conforman el Lote 1 del presente expediente de licitación.

FARMADOSIS S.L. comercializa de manera directa tanto en contratos públicos como privados por todo el territorio nacional sus productos fabricados, teniendo como único distribuidor nacional, y únicamente para la región de la Comunidad Valenciana, a la mercantil DEXTRO MÉDICA S.L., con domicilio social en la ciudad de Valencia.

Por ello, en el presente expediente de licitación, FARMADOSIS S.L. tuvo la determinación de presentar oferta y actuar como licitadora tal y como ha tenido lugar. A su vez, DEXTRO MÉDICA S.L., dado que era una licitación celebrada en la Comunidad Valenciana, tuvo la



determinación de participar también en la presente licitación, bajo su libre decisión y voluntad, no pudiendo por tanto otra mercantil, como es el caso de FARMADOSIS S.L., impedir su participación.

Debido a la voluntad de la mercantil distribuidora de participar y presentar oferta en esta licitación, FARMADOSIS S.L. se curó en que la distribuidora no ofertase el mismo producto (unidad emblistadora) para dar cumplimiento al principio de oferta única e independiente (FARMA Z-432 por parte de FARMADOSIS S.L. y FARMA Z-512 por parte de DEXTRO MÉDICA S.L.), pero sin embargo, al ser ambos equipos procedentes del mismo fabricante (FARMADOSIS S.L.) por motivos lógicos ha podido apreciarse identidad en la documentación técnica aportada por ambas licitadoras.

En virtud de ello, nos encontramos ante un expediente de licitación en el que han participado y presentado oferta la licitadora fabricante de los equipos ofertados, así como una licitadora distribuidora de dichos equipos. Dicha condición de fabricante y distribuidora, por la gran disparidad en lo ofertado en los criterios automáticos, queda totalmente reflejada en las ofertas de ambas licitadoras, en el sentido de que los márgenes coste-beneficio en los productos y mantenimiento ofertados son muy distintos por ambas entidades y tal distinción se aprecia en las consiguientes ofertas de los criterios automáticos...”.

En fin, consideraciones generales que se desdican y desmienten, a nuestro juicio, con las numerosas circunstancias, datos y coincidencias que concurrieron desde la sospechosa presentación prácticamente simultánea de las dos ofertas desde un mismo sitio de envío (cuando una de las dos empresas no tenía radicación allí), pasando por la coincidencia estructural de ambas ofertas, la práctica repetición de los contenidos y redacción casi exacta de las dos ofertas técnicas, las numerosas citas de FARMADOSIS, S.L. en la oferta de DEXTRO MÉDICA, S.L., como si fuera la suya propia, confundiendo las denominaciones de las empresas, así como los respectivos importes ofertados de las dos empresas (uno situado muy cercano al presupuesto de licitación y el otro con una importante baja que, de hecho, le condujo a la situación de anormalidad de la oferta) y todas las circunstancias que se han destacado en el informe del Servicio de Defensa de la Competencia de la Generalitat Valenciana y que este Tribunal comparte.

En definitiva, entendemos que concurre lo que se ha dado en llamar “*oferta de cobertura*” entre las dos proposiciones presentadas, ahora excluidas, lo que justifica al amparo del artículo 150.8, la exclusión de ambas licitadoras, desestimando, por tanto, este motivo del recurso, presentado únicamente por FARMADOSIS, S.L.

Séptimo. En el presente recurso una de las partes (la actual adjudicataria) ha interesado expresamente la imposición de una multa por temeridad o mala fe.

Precisamente en esta materia, en la que no es usual encontrar pruebas concluyentes y contundentes sobre la existencia de prácticas colusorias y, habitualmente, se llega a la conclusión de la existencia de prácticas colusorias a través de la detección y conjunción de una serie de indicios que, aisladamente, podrían no tener una relevancia concluyente, pero que interrelacionados entre si, permiten detectar su existencia, como es el caso, resulta muy complicado llegar a la convicción que los recursos se han interpuesto con mala fe o temeridad.

La recurrente defiende su postura y combate su exclusión con argumentos y consideraciones que no comparte el Tribunal, pero no consideramos ni que se haya interpuesto un recurso con temeridad a sabiendas de que no tenía ningún viso de ser estimado, ni los fundamentos y motivos expresados en el mismo, carecen de la mínima consistencia fáctica y jurídica para que pudieran ser apreciada temeridad en la interposición del recurso.

En fin, atendidas todas las circunstancias concurrentes, entiende este Tribunal que no procede en este caso la imposición de multa.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.Z.C., en representación de FARMADOSIS, S.L., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento “*Suministro de*



equipamiento para el Servicio de Farmacia Sociosanitario la Florida del Departamento de Salud de Alicante- Hospital General", con expediente referencia PA 792/2023, convocado por el Departamento de Salud de Alicante-Hospital General.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES