



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 212/2025 C. Valenciana 43/2025

Resolución nº 499/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.R.L., en representación de LINEAR CHEMICALS, S.L.U., contra la resolución de adjudicación del lote 15, del contrato relativo al *“suministro de reactivos y dotación de equipamiento necesarios para la realización de determinaciones analíticas en el laboratorio de microbiología del Departamento de Salud Valencia Arnau de Vilanova-Llíria, respetuoso con el medio ambiente”*, expediente número 965/2024, convocado por la Dirección Económica-Gerencia del Departamento de Salud Valencia – Arnau de Vilanova - Llíria, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 2 de octubre de 2024, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del contrato arriba nominado.

Se trata de un contrato de suministro, con valor estimado de 11.225.929,05 euros, dividido en diecisiete lotes, por un plazo de cuatro años y que se somete a 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). En su tramitación se ha seguido el procedimiento abierto.

Segundo. El pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP) determina en su apartado B los diferentes lotes de los que se compone el contrato y



establece que no se prevén limitaciones respecto de los lotes previstos. A este respecto, la cláusula 1.5 del pliego dispone que:

“En los casos en los que así se disponga en el Apartado B del Anexo I de este pliego, podrá adjudicarse más de un lote al mismo licitador. En tal caso, en dicho Apartado B se preverá la posibilidad de adjudicación a una oferta integradora, la combinación o combinaciones de lotes admitidas en cumplimiento de todos los requisitos del artículo 99.5 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).”.

Por su parte, el apartado E del anexo I establece el precio en “*precios unitarios referidos a las unidades de la prestación que se entreguen o ejecuten*”. El lote número 15, al que se refiere el recurso, se compone de las siguientes prestaciones:

DIAGNÓSTICO ANTIGÉNICO				
IMPORTE ANUAL LOTE			38.850,00 €	
Nº ORDEN	PRUEBAS	DETERMINACIONES ANUALES	PRECIO/UNIT/ DETERMINACIÓN	IMPORTE TOTAL DETERMINACIÓN
15.1	Antígeno de <i>Legionella</i> en orina (IC)	1800	9,00000€	16.200,00€
15.2	Antígeno de <i>S. pneumoniae</i> en orina (IC)	1800	9,00000€	16.200,00€
15.3	Antígeno de <i>Plasmodium falciparum</i> y <i>panplasmodial</i> en sangre (IC)	50	9,00000€	450,00€
15.4	Antígeno de <i>Clostridium difficile</i> GHD(IC)	1500	4,00000€	6.000,00€

Tercero. La recurrente presentó en el anexo VIII de su oferta una proposición económica total, impuesto sobre el valor añadido incluido, por importe de 137.214,00 euros, con el siguiente detalle: “(En el caso que en el pliego regulador de este expediente de contratación



se indicará la necesidad de incluir en la proposición económica precios unitarios, se señalará, de igual modo, en este apartado).

Orden 15.1 y 15.2. - Antígeno de Legionella en orina (IC) y Antígeno de S. pneumoniae en orina (IC) – 7€ + IVA por determinación. Kit con 40 determinaciones, 280€/kit – 25.200,00€ + IVA por anualidad

Orden 15.3. - Antígeno de Plasmodium falciparum y panplasmodial en sangre (IC) – 3€ + IVA por determinación. Kit con 25 determinaciones, 75€/kit (150€ por anualidad)

Orden 15.4. - Antígeno de Clostridium difficile GDH (IC) – 2€ + IVA por determinación. Kit con 25 determinaciones 50€/kit (3.000,00€ por anualidad)

Total por anualidad (IVA excluido): 28.350,00€

IVA por anualidad: 5.953,50€

Total por anualidad (IVA incluido): 34.303,50€".

El anexo VIII se acompaña de un Excel, que comprende un cuadro en el que se detalla la oferta, del que ha de destacarse lo siguiente:

Nº ORDEN	Denominación	Nombre comercial	Referencia	PRECIO UNITARIO DETERMINACIÓN (EUROS)			
			C. EA. N	BASE IMPONIBLE	IVA (TIPO DE GRAVAMEN)	IVA (IMPORTE)	IMPORTE TOTAL
15.1	Antígeno de Legionella en orina (IC) y Antígeno de S. pneumoniae en orina (IC)	FaStep Kit de prueba combinado de antígeno de Legionella + S.Pneumoniae (orina)"	AT-MI-U42M001	7,00000	21%	1,47000	8,47000
15.2			8435287343519				



Cuarto. El 22 de noviembre de 2024, tras la tramitación de los preceptivos trámites previos, la mesa de contratación procedió a la apertura de los criterios evaluables automáticamente, reflejando la siguiente oferta de la recurrente:

Nº ORDEN	PRUEBAS	DETERMINACIONES ANUALES	PRECIO/UNIT/ DETERMINACIÓN
15.1	Antígeno de <i>Legionella</i> en orina (IC)	1800	7,00000 €
15.2	Antígeno de <i>S. pneumoniae</i> en orina (IC)	1800	7,00000 €
15.3	Antígeno de <i>Plasmodium falciparum</i> y panplasmoidal en sangre (IC)	50	3,00000 €
15.4	Antígeno de <i>Clostridium difficile</i> GHD(IC)	1500	2,00000 €

A continuación, la documentación presentada por los licitadores se aportó a los técnicos para su correspondiente evaluación. Y, tras la justificación de las ofertas anormalmente bajas, en la reanudación de la mesa de contratación el 4 de diciembre de 2024, se concluyó la siguiente lista ordenada de manera decreciente de puntuación para el lote 15 de acuerdo con las puntuaciones obtenidas por los licitadores en las diferentes fases: “*LOTE 15 - diagnóstico antigénico*”

Orden: 1NIF: B25039850 MONLAB SL Propuesto para la adjudicación

Total criterios CJV: 40,00

Total criterios CAF: 50,00

Total puntuación: 90,00

Orden: 2NIF: B50733757 SUMINISTROS CLÍNICOS LANAU S.L.

Total criterios CJV: 37,30

Total criterios CAF: 45,15

Total puntuación: 82,45



Orden: 3NIF: B19537844 VIRCELL SPAIN SLU

Total criterios CJV: 50,00

Total criterios CAF: 27,45

Total puntuación: 77,45

Orden: 4NIF: B60485687 LINEAR CHEMICALS, SLU

Total criterios CJV: 38,70

Total criterios CAF: 36,90

Total puntuación: 75,60".

Quinto. El 17 de enero de 2025, se dictó la resolución de adjudicación, por la que resultó adjudicataria del lote número 15 MONLAB, S.L. Esta resolución se notificó a LINEAR CHEMICALS, S.L.U. el 24 de enero de 2025 y fue leída por ella el 26 de enero de 2025.

Sexto. El 14 de febrero de 2025, LINEAR CHEMICALS, S.L.U. interpuso recurso especial ante este Tribunal contra la resolución de adjudicación, en el que suplica su anulación y la retroacción de actuaciones para que se dicte nueva resolución por la que se realice la correcta valoración económica y se le adjudique el lote 15, como empresa que presentó una mejor oferta de acuerdo con la totalidad de los criterios.

Séptimo. De acuerdo con el artículo 53 de la LCSP, con la interposición del recurso se produjo la suspensión del expediente de contratación. En este sentido, por resolución de 27 de febrero de 2025 de la secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, se ha acordado mantener la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación por lo que se refiere al lote 15, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 LCSP, será la resolución del recurso, en su caso, la que acuerde el levantamiento.

Octavo. El 20 de febrero de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para



que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. No consta la presentación de alegaciones por aquellos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de acuerdo con el artículo 46.2 de la LCSP y el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de 25 de mayo de 2021 (BOE 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificó la adjudicación del contrato, de acuerdo con la letra d del artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. El recurso tiene por objeto un acto y contrato recurribles a través del recurso especial en materia de contratación, al dirigirse contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con las letras a del artículo 44.1 y c del artículo 44.2 de la LCSP.

Cuarto. La recurrente goza de legitimación, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, reflejada en resoluciones como la número 759/2023: *“dispuso este Tribunal en Resoluciones como la nº869/2019, de 25 de julio de 2018 que:*

“Como indicábamos al comienzo, y en coherencia con lo expuesto, es reiterada la doctrina de este Tribunal que sostiene que solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso. De este modo, se ha negado la legitimación al clasificado en tercer o posteriores lugares, salvo que recurra igualmente la admisión a licitación de todos los que se encuentran en las posiciones anteriores a la suya propia.

La Resolución 554/2018, antes referida, indica que “tal y como ha señalado este Tribunal en doctrina unánime y ya consolidada, la legitimación del recurrente debe basarse en la existencia de un interés legítimo y directo, es decir, en la expectativa de obtener un



beneficio o evitar un perjuicio como consecuencia de la estimación de las pretensiones ejercitadas en el recurso, beneficio o perjuicio que han de ser concretos y no meramente hipotéticos o futuros y que en ningún caso pueden tener por objeto la mera defensa de la legalidad del procedimiento. Por tal motivo, la legitimación de quien ha quedado clasificado en último lugar, como ocurre en el presente caso, solo resulta admisible cuando la estimación del recurso daría lugar a que su valoración superara a la del primer clasificado, es decir, quedara su propia valoración situada en primer lugar (resoluciones nº 740/2015 o 656/2015, y las que en ellas se citan)”.

Como se advierte de la lectura del recurso, su estimación, según su versión, daría lugar a que la valoración de la oferta de la recurrente superara a la del primer clasificado. De esta forma, con independencia de lo que luego se resolverá al respecto, la recurrente goza de legitimación para la defensa ante este Tribunal, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. La recurrente basa su recurso en que su oferta económica no coincide con la consignada en el acta por la mesa de contratación. Así, mientras que la recurrente ofertó un precio unitario de 7 euros por el combo para los lotes 15.1 y 15.2, el acta de la mesa de contratación refleja una oferta por 14 euros. A este respecto, señala que la cláusula 7.1 del PCAP establece que el contrato se basa en entregas sucesivas y un precio unitario, que el apartado E de su anexo I prevé que la determinación del precio del contrato se realizará sobre la base de precios unitarios y que el apartado D establece que en la valoración del sobre 3 se tomará en cuenta el precio unitario. Por lo tanto, entiende que no cabe duda de que el precio unitario ofertado para el lote 15.1 y 15.2, de forma conjunta, fue de 7 euros y no los 14 euros consignados en el acta de la mesa de contratación.

Sexto. El órgano de contratación defiende que, según el anexo I del PCAP, la proposición económica y la documentación relativa a los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas o aritméticas se debía presentar en precios unitarios por determinación analítica. Así, entiende que la posibilidad de presentar una oferta integradora exigía que el licitador presentase una oferta individualizada para cada uno de los lotes que la componen, de forma que se permitiese comparar la mejora de la oferta integradora aportada. De este modo, no cabía entender la oferta de la recurrente



como integradora al no ofertar individualmente los números, lo que impide realizar pruebas independientes, como solicita el pliego, al haberse ofertado únicamente un combo.

Séptimo. De acuerdo con el artículo 139.1 de la LCSP: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.*

Este precepto recoge, a nivel legal, la consolidada jurisprudencia y doctrina, por la cual los pliegos constituyen la ley del contrato y a ellos deben sujetarse tanto el órgano de contratación, como los licitadores. Así lo recuerda la resolución número 186/2025 de este Tribunal: *“cabe citar la Resolución nº 1562/2024, de 5 de diciembre en la que, con cita a la Resolución de este Tribunal nº 476/2020, se recordaba lo siguiente respecto a la vinculación a lo preceptuado en los pliegos:*

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013) en la que se afirma que ‘esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía’. Este criterio se mantiene en la



resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace 'inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra 'los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación'. Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye 'auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación'. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo 'siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012)'".

Sentado lo anterior, en el presente caso los pliegos son claros a la hora de exigir que los precios se establezcan por "*precios unitarios referidos a las unidades de la prestación que se entreguen o ejecuten*", como se observa en el segundo antecedente de hecho y, asimismo, en las alegaciones contenidas en el recurso y en el informe del órgano de contratación. Es decir, no existe discrepancia entre las partes en cuanto a la interpretación de los pliegos, como premisa para resolver el presente recurso.

La discrepancia gira en cuanto a si la oferta de la recurrente establecía un precio conjunto de 7 euros para el antígeno de legionela en orina y el antígeno de S. pnemoniae, como mantiene la recurrente; o bien, un precio de 7 euros para el antígeno de legionela en orina y un precio 7 euros para el antígeno de S. pnemoniae, como mantiene el órgano de contratación. Pues bien, en este punto, como puede observarse en el tercer antecedente

de hecho, si nos atenemos a los términos de la oferta de la recurrente y así lo ha ratificado la recurrente en su recurso, el precio ofertado de 7 euros era común para ambos antígenos:

-Por un lado, la oferta económica trata ambos antígenos conjuntamente: *“Orden 15.1 y 15.2. - Antígeno de Legionella en orina (IC) y Antígeno de S. pneumoniae en orina (IC) – 7€ + IVA por determinación. Kit con 40 determinaciones, 280€/kit – 25.200,00€ + IVA por anualidad”*.

-Por otro lado, el Excel que la acompaña hace lo propio y, además, señala en el nombre comercial: *“FaStep Kit de prueba combinado de antígeno de Legionella + S.Pneumoniae (orina)”*.

Ahora bien, esta caracterización de la oferta supone un incumplimiento de los pliegos, en cuanto que no se ofrece un precio unitario para el antígeno de legionela en orina y un precio unitario para el antígeno de S. pneumoniae. Se ha de recordar nuevamente que los pliegos exigían precios unitarios referidos a las distintas unidades de la prestación. Por tanto, en puridad, el órgano de contratación no debió consignar en la oferta de la recurrente un precio de 7 euros para el antígeno de legionela en orina y un precio de 7 euros para el antígeno de S. pneumoniae, pues ello no se compadece con la realidad de la oferta. Otra cuestión distinta es qué consecuencias conllevaba no incluir un precio unitario para cada una de las unidades que se han de entregar o ejecutar, pero lo que es evidente es que la oferta no se ajustaba a la manera de ofertar los precios unitarios en la forma que se fijaba en el PCAP.

Dicho en otros términos, el objeto del contrato no era un kit combinado o combo de antígeno de legionela en orina y de antígeno de S. pneumoniae, sino un antígeno de legionela en orina, por un lado, y un antígeno de S. pneumoniae, por otro lado. Y, a este respecto, merece destacarse que no cabe configurar la oferta de la recurrente como una oferta integradora, pues no se refiere a más de un lote, sino a dos unidades de prestación del mismo lote. El artículo 99.5 de la LCSP únicamente prevé las ofertas integradoras para la adjudicación de varios lotes, pero no para la adjudicación de las posibles unidades comprendidas en cada lote, pues ello equivale a una alteración de las prestaciones objeto del contrato. Así reza el artículo 99.5:



“5. Cuando el órgano de contratación hubiera decidido proceder a la división en lotes del objeto del contrato y, además, permitir que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, aquel podrá adjudicar a una oferta integradora, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que esta posibilidad se hubiere establecido en el pliego que rija el contrato y se recoja en el anuncio de licitación. Dicha previsión deberá concretar la combinación o combinaciones que se admitirá, en su caso, así como la solvencia y capacidad exigida en cada una de ellas.

b) Que se trate de supuestos en que existan varios criterios de adjudicación.

c) Que previamente se lleve a cabo una evaluación comparativa para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto para una combinación particular de lotes cumplirían mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación establecidos en el pliego con respecto a dichos lotes, que las ofertas presentadas para los lotes separados de que se trate, considerados aisladamente.

d) Que los empresarios acrediten la solvencia económica, financiera y técnica correspondiente, o, en su caso, la clasificación, al conjunto de lotes por los que licite”.

Por último, las alegaciones del recurso en cuanto a la oferta de la segunda clasificada en nada modifican las conclusiones anteriores, sin perjuicio de que tales conclusiones sean directamente trasladables a dicha oferta. Pero lo cierto, es que se trata de alegaciones de mera legalidad, que no afectan al adjudicatario, por lo que no se advierte en ellas la existencia de interés legítimo por parte de la recurrente.

En resumen, en los términos en que la recurrente realizó su oferta para los órdenes 15.1 y 15.2 en el modo que denomina “combo” para los dos, no debió ser considerada por el órgano de contratación por 14 euros, haciendo una interpretación sumatoria de los dos órdenes, pues el PCAP era muy claro en el sentido de que debía ofrecer un precio unitario por cada uno de los órdenes y los términos de la oferta tampoco inducían a pensar que se quería ofertar 14 euros sino 7 euros por los dos, pero tampoco cabe, como pretende la recurrente, que se admita una oferta por 7 euros conjuntamente por ambos órdenes, pues



sólo está contemplada esta posibilidad conjunta para ofertas integradoras en lotes distintos, lo que no cabe admitir en la oferta recurrente, pues como, se ha expuesto antes, no cumple los requisitos legales para que sea admitida como oferta integradora, entre otras cosas, porque los órdenes 15.1 y 15.2 no se establecen como lotes en el contrato, sino como elementos de la oferta del lote 15, a los que hay ofertar precios unitarios independientes y diferenciados entre sí.

En definitiva, no existen motivos que fundamenten la alteración de la valoración de la oferta de MONLAB, S.L. y la adjudicación del contrato a su favor, por lo que debemos confirmar la legalidad del acuerdo de adjudicación adoptado y con ello, desestimar el recurso interpuesto.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.R.L., en representación de LINEAR CHEMICALS, S.L.U., contra la resolución de adjudicación del lote 15, del contrato relativo al *“suministro de reactivos y dotación de equipamiento necesarios para la realización de determinaciones analíticas en el laboratorio de microbiología del Departamento de Salud Valencia Arnau de Vilanova-Llíria, respetuoso con el medio ambiente”*, expediente número 965/2024, convocado por la Dirección Económica-Gerencia del Departamento de Salud Valencia – Arnau de Vilanova – Llíria.

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 la concurrencia de 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