



Recurso nº 1077/2025 C. Valenciana 225/2025

Resolución nº 1442/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 09 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. P. N. J. , en representación de AIR LIQUIDE HEALTHCARE ESPAÑA, S.L., contra la adjudicación del lote 3 del *“Acuerdo Marco para el suministro de material fungible para la monitorización de glucosa y sistemas para infusión de insulina con puesta a disposición de sus equipos electrónicos”*, expediente 785/2023, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Comunidad Valenciana, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por Acuerdo de 28 de junio de 2024 de la Consellería de Sanidad se acordó autorizar el inicio del expediente del *“Acuerdo Marco para el suministro de material fungible para la monitorización de glucosa y sistemas para infusión de insulina con puesta a disposición de sus equipos electrónicos”*, con expediente 785/2023, con un valor estimado de 154.671.968,00 €.

Segundo. El anuncio de licitación de este procedimiento fue enviado al Diario Oficial de la Unión Europea el 28 de julio de 2024 y publicado el mismo día en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante).

Tercero. En fecha 19 de agosto de 2024, la mercantil ABBOTT LABORATORIES, S.A. interpuso un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen esta licitación (recurso nº 1148/2024), quedando suspendida la misma hasta la resolución del TACRC. El Tribunal resuelve en fecha 23 de enero de 2025 (Resolución nº 74/2025) desestimando las pretensiones de la recurrente, y se reinicia la licitación en la Plataforma



de Contratación del Sector Público el 5 de febrero de 2025, señalándose como fecha fin de presentación de proposiciones el 6 de marzo de 2025.

Cuarto. Con fecha 13 de marzo de 2025 se reúne la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa, aceptando a seis de las empresas que presentaron proposición (entre ellas, a la recurrente) y requiriendo subsanación a otras dos.

Quinto. Con fecha 21 de marzo de 2025 se reúne nuevamente la Mesa, y tras comprobar la documentación aportada por las empresas requeridas para subsanar, se acuerda admitir sus proposiciones a la licitación.

Acto seguido, se procede a la apertura de las ofertas técnicas y sobre el criterio medioambiental, remitiendo las mismas a los técnicos para su valoración.

Sexto. Con fecha 8 de mayo de 2025 la Mesa procede a la calificación de las ofertas por los criterios antes referidos, y a la apertura de las ofertas económicas, que es remitida a los técnicos para su valoración.

Séptimo. Con fecha 13 de mayo de 2025 la Mesa procede a la valoración de las ofertas, a su clasificación y a la propuesta de adjudicación de todos los lotes.

Octavo. Con fecha 20 de junio de 2025 y por Resolución del Director General De Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Generalitat Valenciana, se adjudica el acuerdo marco. El lote del mismo es adjudicado a YPSOMED DIABETES, S.L.U.

Noveno. Contra el citado acuerdo AIR LIQUIDE HEALTHCARE ESPAÑA, S.L., se interpone recurso especial en materia de contratación con fecha de entrada en el Registro de este Tribunal de 11 de julio de 2025.

Décimo. Con fecha 29 de julio de 2025, se da traslado del recurso a los demás interesados a fin de que si lo estiman conveniente realicen las alegaciones que a su derecho convengan, habiendo evacuado dicho trámite la entidad adjudicataria interesando la desestimación del recurso.



Undécimo. Por resolución de 30 de julio de 2025, este Tribunal resolvió mantener la suspensión del lote 3 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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 (LCSP en adelante), 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. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 de la LCSP, y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales, suscrito el 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se refiere a un Acuerdo Marco de suministros que, por su valor estimado, es susceptible de recurso (artículo 44.1.a) de la LCSP). El objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del lote de referencia de la licitación en cuestión (artículo 44.2.c) de la LCSP).

Tercero. En cuanto al plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación es de aplicación el plazo preceptuado en el artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

La actora, en relación al Lote 3, ha resultado adjudicataria en segunda posición, por lo que en caso de estimarse el recurso podría resultar adjudicataria del acuerdo marco en primer lugar.



Quinto. Entrando a analizar el fondo del recurso, éste se reduce a una única cuestión consistente en la valoración realizada de un criterio de valoración objetivo o de valoración automática. Pues la actora alega que, la valoración del criterio de valoración automático “Software de la infusora actualizable sin necesidad de cambio de equipo, 20 puntos. Sí precisa cambio de equipo, 0 puntos.” del lote 3, “Conjunto de sistema de monitorización continua de glucosa intersticial insertable con conexión a infusora de insulina y de material fungible para infusión continua de insulina subcutánea” en la mercantil adjudicataria YPSOMED DIABETES, S.L.U. no se ajusta a Derecho ni a lo establecido en los Pliegos, por tanto, vulnera los principios de igualdad de trato y de salvaguarda de la libre concurrencia, y afecta al orden de prelación de dicho lote.

Afirma la actora que *“este Criterio Automático de Calidad definido en el Anexo I del cuadro de características del expediente, en concreto, en el ANEXO BAREMO, precisa claramente que los 20 puntos podrán obtenerse por el licitador si el software de la infusora es actualizable sin necesidad de cambio de equipo, en caso contrario, se obtendrá 0 puntos (...)”*

*se pone de manifiesto que el licitador Ypsomed **no dispone de un software alojado dentro de la infusora que sea actualizable sin necesidad de cambio de equipo** sino que lo que se actualiza es la aplicación móvil que forma parte de su sistema de suministro automático de insulina o sistema de asa cerrada, es más, si en algún caso fuera necesaria una actualización del software de su infusora habría que cambiar necesariamente el equipo al paciente ya que no es posible que dicho paciente realice dicha actualización.*

En concreto, a efectos de clarificar el funcionamiento de este tipo de sistemas para el tratamiento de la diabetes, cabe precisar que Ypsomed cuenta con un sistema de asa cerrada -denominado Mylife Loop-, el cual está compuesto por (i) la bomba infusora “Ypsopump”, (ii) el sensor o monitor continuo de glucosa y (iii) una aplicación móvil “CamAPS FX” más el dispositivo móvil (o smartphone) donde se aloja dicha app-.

En atención a lo anterior, es esencial resaltar -tal y como esta parte advirtió al órgano de contratación tras la publicación de la Resolución de Adjudicación- que no se debe confundir la actualización del software de la bomba “infusora” -requisito exigido para obtener la



puntuación máxima del criterio controvertido- con la de componentes externos como una aplicación móvil -en el caso de Ypsomed de la aplicación “CamAPS FX”-. Así se puso de manifiesto en nuestra comunicación de 28 de mayo de 2025 donde se reflejó que es la app mylife CamAPS FX la que ofrece actualizaciones gratuitas y periódicas para el desarrollo y mejora continua del algoritmo del sistema de asa cerrada, sin disponer en ningún caso de actualización de software alguno de la infusora.(...)

Al aceptar la actualización de una aplicación externa como cumplimiento del criterio, el Comité de Valoración está realizando una interpretación completamente errónea y diferente de lo inicialmente configurado en los pliegos -y reafirmado por su parte en su respuesta-, y totalmente en perjuicio del resto de licitadores que sí se ciñeron al tenor literal del criterio. Se está modificando en la práctica el criterio de adjudicación una vez presentadas las ofertas, lo cual es radicalmente nulo y contrario a los principios rectores de la contratación pública. Es clave señalar que AIR LIQUIDE confeccionó su oferta basándose en la definición inicial y clara de dicho criterio y el posterior cambio del órgano de contratación, una vez presentadas las ofertas, perjudica directamente a esta parte, que de haber conocido esta nueva interpretación, podría haber configurado su oferta de distinta manera.

Adicionalmente, el órgano de contratación intenta justificar su decisión aludiendo a conceptos como la interoperabilidad, la integración con diferentes sistemas de monitorización o las categorías establecidas por la FDA. Se argumenta que el sistema Ypsopump tiene su interoperabilidad dentro de la APP, pudiendo conectarse a otros algoritmos y sensores.

Estos argumentos no son más que una forma de enmascarar de forma notoria el incumplimiento de Ypsomed en relación con su disponibilidad de un software de la infusora que sea actualizable sin cambio de equipo. En concreto, la interoperabilidad es la capacidad de un dispositivo para comunicarse y operar con otros dispositivos o sistemas, pero no es, en ningún caso, sinónimo de que su propio software interno sea actualizable. Un dispositivo puede ser altamente interoperable con software de terceros sin que su propio firmware pueda ser modificado o mejorado sin sustituir el hardware, es decir, sin sustituir la bomba de insulina.

El Pliego no puntuaba la interoperabilidad de la bomba sino que este criterio buscaba valorar una característica concreta e intrínseca del sistema ofertado: la capacidad de actualizar el software alojado en la propia infusora -lo que a nuestro modo de ver era requerido para corregir fallos o mejorar su funcionamiento autónomo, tal y como se alegó en la comunicación enviada al órgano de contratación tras detectar el error en la valoración- ...”.

Y, tras exponer la doctrina de este Tribunal relativa a que los pliegos del expediente constituyen la ley del contrato a la que deben sujetarse tanto los licitadores como el órgano de contratación, concluye que:

“De esta forma, habiendo acreditado claramente que Ypsomed no tiene un software de la infusora que sea actualizable, únicamente cabe la anulación de la Resolución de Adjudicación con la correspondiente retroacción de actuaciones el momento de análisis de los criterios automáticos del sobre 3.1. Así, se podrá subsanar el error apreciado en el Criterio del software de la infusora, respecto de la oferta de Ypsomed, y posteriormente, otorgar el primer puesto en el orden de prelación en la adjudicación a favor de AIR LIQUIDE, licitador con la mejor oferta en el Lote 3 tras la rectificación señalada. La puntuación final de Ypsomed quedaría como sigue:

Puntuación tras subsanar el error del Criterio de Calidad Técnica			
	MAX	ALEH	Ypsomed
Criterio Automático Calidad Técnica	40	40	20
Software de la infusora actualizable sin necesidad de cambio de equipo	20	20	0
Precisión del sistema de medición continua de glucosa	20	20	20
Criterios Automáticos Medioambientales	20	20	20
Puntuación precio	40	39,08	40
TOTAL	100	99,08	80
Orden de prelación		1	2

Por su parte, el órgano de contratación se opone al recurso interpuesto confirmando la valoración en su día efectuada por los técnicos y, en consecuencia, solicita la desestimación del recurso.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, necesariamente hemos de partir de los criterios de valoración establecidos en los Pliegos: Anexo I del cuadro de características del expediente, en concreto, en el ANEXO BAREMO:

Lote 3: Conjunto de sistemas de monitorización continua de glucosa intersticial insertable con conexión a infusora de insulina y de material fungible para infusión continua de insulina subcutánea	Puntuación
Software de la infusora actualizable sin necesidad de cambio de equipo, 20 puntos. Sí precisa cambio de equipo, 0 puntos	0 o 20

Es constante doctrina de este Tribunal la que recuerda que los pliegos tienen la naturaleza de *lex contractus*, y tienen fuerza vinculante para las partes. Por tal motivo, el artículo 139.1 de la LCSP dispone que *“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 (...)”*.

En este sentido, la oferta formulada por la adjudicataria resultó clara, en lo que a la actualización del sistema se refería. Si bien la recurrente sostiene que la bomba que ofertó la adjudicataria no cumple dicho criterio, alegando que el software que está dentro de la bomba (firmware) no se puede actualizar, y que lo único que se actualiza es la aplicación móvil CamAPS FX, lo cierto es que como se desprende de la literalidad del Pliego, el criterio no exige que el firmware se actualice, sino que el software de la infusora sea actualizable sin necesidad de cambiar el equipo.

Además, se señala al respecto en el informe del órgano de contratación que:

“A este respecto, se debe explicar al Tribunal, brevemente, el proceso de actualización de la infusora del sistema presentado por YPSOMED. El sistema mylife loop se caracteriza por su interoperabilidad y su capacidad de actualizar sus prestaciones a través de la comunicación entre sus componentes. En concreto, la app mylife CamAPS está diseñada para actualizarse automáticamente y a través de estas actualizaciones se pueden



incorporar novedades o nuevas prestaciones mejorando la experiencia del usuario. La comunicación bidireccional que se establece entre la app y la bomba, que permite que el móvil/receptor de la información de la glucosa del CGM sirva de mando a distancia para infundir bolos, permite que las actualizaciones que se producen en la app puedan trasladarse también a la infusora Ypsopump. De esta manera, la infusora es actualizable para sin necesidad de que haya cambio de equipo. Desde pequeñas actualizaciones como la adecuación de la hora al horario de verano o invierno, a otras funciones más complejas relacionadas con la forma en la que el algoritmo interacciona con la bomba. A mayores, esta actualización no precisa de conexión por cable o soporte especializado para poder incorporar dichas innovaciones”.

En definitiva, como hemos señalado el pliego indica textualmente: “software de la infusora actualizable sin necesidad de cambio de equipo”. No se requiere que el software tenga que estar dentro físicamente de la bomba, ni que no se pueda usar una app como parte del sistema. Y eso es lo que parece cumplirse al resultar posible la actualización sin cambio de la bomba.

Por tanto, constando el cumplimiento de la exigencia requerida en el software en cuanto a la posibilidad de su actualización sin cambio del equipo no cabe sino concluir en la corrección en la asignación de la puntuación establecida en los pliegos de 20 puntos por lo que la actuación de la mesa se ajustó a los pliegos y por ello a derecho.

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. M. P. N. J. , en representación de AIR LIQUIDE HEALTHCARE ESPAÑA, S.L., contra la adjudicación del lote 3 del “Acuerdo Marco para el suministro de material fungible para la monitorización de glucosa y sistemas para infusión de insulina con puesta a disposición de sus equipos electrónicos”, expediente 785/2023, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Comunidad Valenciana.



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 dos meses, a contar desde el día siguiente a 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