



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1471/2025 C. Valenciana 291/2025

Resolución nº 1704/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de noviembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. C.A.C. en representación de SUTERRA EUROPE BIOCONTROL, S.L., contra los pliegos del contrato de *“Suministro de difusores de feromona para la confusión sexual de la polilla de la vid en la Comunitat Valenciana 2026”*, expediente CMAYOR/2025/26Y03/0059, convocado por la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana convocó, mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 2 de septiembre de 2025, la licitación, mediante procedimiento abierto, del contrato de *“Suministro de difusores de feromona para la confusión sexual de la polilla de la vid en la Comunitat Valenciana 2026”* (expte. CMAYOR/2025/26Y03/0059), con un valor estimado de 1.095.000,00 euros.

Segundo. Con fecha de 12 de septiembre de 2025, el representante de la mercantil SUTERRA EUROPE BIOCONTROL, S.L. interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación frente a los Pliegos que rigen el citado contrato. En él solicita que se dicte resolución por la que *“se declare la nulidad del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en lo referente al apartado 2.2.- CARACTERÍSTICAS DEL PRODUCTO FITOSANITARIO, en los subapartados Tipo de preparado y Dosis de feromona por*

difusor/formulado y por hectárea, ordenando la retroacción de actuaciones al momento anterior a la aprobación del Pliego, a los efectos que se confeccione un nuevo Pliego de Prescripciones Técnicas que, en lo que respecta a los apartados señalados, respete las previsiones de la LCSP y los principios que deben regir la contratación pública en lo relativo a la concurrencia, la libertad de acceso, la no discriminación, y la igualdad de trato entre licitadores de forma que no se obstaculice de forma injustificada la pertinente apertura de la contratación pública a la competencia, en los términos expuestos en el cuerpo de este recurso, y se acuerde la apertura de un nuevo periodo de presentación de ofertas, dejando sin efecto”.

Tercero. Previo requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal al órgano de contratación se ha recibido el expediente administrativo y el correspondiente informe de este, al que hace referencia el artículo 56.2 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).

Cuarto. Con fecha de 24 de septiembre de 2025, la secretaria general del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones, no habiendo hecho uso de este derecho.

Quinto. Con fecha de 3 de octubre de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, ha acordado la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, y con el

Convenio suscrito el 21 de mayo de 2025 entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales (B.O.E. nº 132, de 2 de junio).

Segundo. El recurso se refiere a un contrato de suministros que, por su valor estimado, es susceptible de recurso especial en materia de contratación (ex artículo 44.1.a) de la LCSP). Se recurren los pliegos de la licitación, acto susceptible de recurso conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación del anuncio de licitación y de los pliegos en la PCSP, realizada el 2 de septiembre de 2025, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. Respecto a la legitimación, el artículo 48 de la LCSP dispone 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 recurrente presentó oferta en el procedimiento de contratación el 15 de septiembre de 2025, esto es, con posterioridad a la interposición del recurso, por lo que, de conformidad con nuestra doctrina, reflejada en resoluciones como la número 200/2023 o la número 1242/2024, y el Párrafo Cuarto del Artículo 50.1 b) de la LCSP, posee legitimación.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente señala que se han advertido en el PPT una serie de errores en la definición de las especificaciones técnicas requeridas que constituyen una grave vulneración de la legislación de contratos por la desigualdad que genera entre competidores y, por tanto, la limitación de la competencia, además de infringir los principios de proporcionalidad e igualdad que deben regir en toda contratación pública. Los motivos de impugnación formulados por la recurrente son los siguientes:

“a) Error en la denominación de los tipos de preparados

De las tres formulaciones permitidas (difusores de vapor o VP, difusores tipo aerosol o AE y suspensión concentrada o CS) el PPT califica erróneamente las formulaciones tipo CS como “suspensiones concentradas”, cuando en realidad son “suspensiones de cápsulas”.

Este error no es meramente terminológico, sino que afecta a la correcta caracterización de la liberación controlada de la feromona.

A las suspensiones concentradas o concentrados en suspensión les corresponde el código SC. No existen productos formulados SC de feromonas porque al tratarse de sustancias volátiles para garantizar el buen funcionamiento del producto hay que controlar su tasa de emisión.

Esto se consigue conteniendo el ingrediente activo en algún tipo de estructura inerte: matrices poliméricas en el caso de productos VP, latas metálicas en el caso productos AE y cápsulas poliméricas en el caso de productos CS.

En una suspensión concentrada (SC), el ingrediente activo se encuentra en forma de cristales sólidos, insolubles mantenidos en dispersión gracias a otros agentes químicos. Las suspensiones concentradas no tienen capacidad de control de liberación de la sustancia activa.

Este error en el PPT tiene una enorme trascendencia pues de no corregirse podría dar lugar a que la oferta presentada por cualquiera de los fabricantes de productos registrados con la formulación de suspensiones de cápsulas pudiese ser inadmitida por el simple hecho de incumplir en apariencia el PPT por no ajustarse a una de las tres formulaciones tipo requeridas.

En definitiva, se trata de un error sustancial que altera uno de los requisitos que deben reunir los licitadores y, por tanto, modifica de forma significativa y relevante el modo en que deben ser evaluadas las ofertas de los licitadores, lo cual quiebra el principio de igualdad que debe regir en todo proceso licitador.

Por ese motivo, es un error no susceptible de subsanación que debe conducir a la retroacción de actuaciones y a que se modifique el PPT, de modo que en el apartado de

Tipo de preparado se sustituya la mención relativa a Suspensión concentrada (CS) por la de Suspensión de cápsulas (CS).

b) Quiebra del principio de igualdad y de no discriminación entre licitadores en la fijación de la dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea.

En el apartado del PPT Dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea se establecen diferentes exigencias de dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea, los cuales varían al existir tres formulaciones permitidas (difusores de vapor, difusores aerosol, y suspensiones de capsulas).

Aunque el PPT no lo especifica, el primer apartado Entre 55 y 400 mg/difusor; y 200-1200 difusores/ha se refiere a la formulación de difusores de vapor. Como se puede comprobar, el PPT admite un amplio rango tanto en la dosis (entre un mínimo de 55 mg y un máximo de 400 mg por difusor) como en la cantidad de difusores requerida por hectárea (entre un mínimo de 200 y un máximo de 1200).

El segundo apartado > 200 gr/aerosol, 2-5 difusores/ha se refiere a la formulación de difusores tipo aerosol y, al igual que en el caso anterior, también se establece un amplio rango tanto en la composición (exige un mínimo de 200 gr por aerosol) como en el número de difusores a emplear por hectárea (un mínimo de 2 y un máximo de 5 difusores por hectárea). Los siguientes tres apartados, y aunque el PPT tampoco lo especifica, se refieren a los formulados erróneamente denominados de suspensión concentrada y que, como hemos señalado antes, deberían denominarse de suspensión de cápsulas:

(i) 18,85% (P/P); 0,065 l/ha 13 aplicaciones o 0,135 l/ha, 7 aplicaciones/ha

(ii) 2,32% (P/V); 1 l/ha y aplicación, 4 aplicaciones/ha

(iii) 10% (P/V); 1,25 kg/ha, 1 aplicación/ha”

Señala la recurrente que la descripción de las dos primeras líneas de los formulados de suspensión concentrada, especialmente el relativo a 18,85% (P/P) que se corresponde con el producto SUBVERT de la recurrente refleja una lectura errónea por parte de los técnicos

de la Administración que han redactado el PPT de la ficha de registro de los distintos formulados. Así, sostiene que *“Los formulados que se incluyen en este listado se corresponden con los siguientes productos registrados:*

(i) El primero se corresponde con el producto bajo nombre comercial SUBVERT, cuyo titular es Suterra, y que figura registrado con el nº ES-01233 (vid. DOCUMENTO Nº 4-ficha de registro).

En la ficha registro de este producto se comprueba que su composición coincide con la señalada por el PPT (E, Z) -7,9- Dodecadienil acetato con los siguientes parámetros 18,85% [CS] P/P, totalmente coincidentes con el PPT.

El porcentaje de 18,85% p/p (peso por peso) significa que el producto contiene un 18,85% de la materia activa o sustancia destinada a luchar contra la plaga ((E, Z) -7,9- Dodecadienil acetato) en proporción el peso de la masa total del producto, mientras que el código CS hace referencia a su formulado en suspensión encapsulada.

(ii) El segundo se corresponde con el producto bajo nombre comercial LOBERSIA PRO-SPRAY, cuyo titular es M2I Biocontrol S.A.S., y que figura registrado con el nº ES-01416. Se acompaña la ficha registro como DOCUMENTO Nº 5.

En la ficha registro de este producto se comprueba que su composición coincide con la señalada por el PPT (E, Z) 7,9- Dodecadienil acetato con los siguientes parámetros 2,32% [CS] P/V, totalmente coincidentes con el PPT. El porcentaje de 2,32% p/v (peso por volumen) significa que el producto contiene un 2,32 gramos por cada 100 mililitros de la materia activa o sustancia destinada a luchar contra la plaga ((E, Z) 7,9- Dodecadienil acetato), mientras que el código CS hace referencia a su formulado en suspensión de cápsulas.

(iii) El tercero se corresponde con el producto bajo nombre comercial LOBESIA PRO PRESS, cuyo titular es M2I Biocontrol S.A.S., y que figura registrado con el nº ES-01542. Se acompaña la ficha registro como DOCUMENTO Nº 6.

En la ficha registro de este producto se comprueba que su composición coincide con la señalada por el PPT (E, Z) 7,9- Dodecadienil acetato con los siguientes parámetros 10% [CS] P/V, totalmente coincidentes con el PPT.

El porcentaje del 10% p/v (peso por volumen) significa que el ingrediente activo ((E, Z) 7,9- Dodecadienil acetato) medido en gramos de soluto por cada 100 mililitros de solución, mientras que el código CS hace referencia a su formulado en suspensión encapsulada.

Al margen de la composición, la ficha de registro de cada producto incluye una serie de especificaciones particulares en el apartado de Condiciones Específico. En el caso del producto SUBVERT se indica lo siguiente:

Aplicar antes del vuelo de la primera generación que se quiera controlar, hasta la cosecha.

Dosis ():*

*0,065 l/ha **para máximo 13 aplicaciones** con un **intervalo mínimo de 14 días** y una tasa de liberación de 35,7 mg/ha/h.*

*0,135 l/ha **para máximo 7 aplicaciones** con un **intervalo mínimo de 28 días** y una tasa de liberación de 37 mg/ha/h.*

*Aparentemente son los mismos parámetros que se reflejan en el PPT. Sin embargo, hay un matiz muy importante que el PPT omite y cuya ausencia es especialmente relevante a la par que gravosa para la posición de Sutterra. Como puede comprobarse la cantidad de 0,065l/ha no requiere necesariamente de un número total de 13 aplicaciones al igual que el de 0,135l/ha tampoco requiere indefectiblemente un número de 7 aplicaciones, sino que tales parámetros (13 y 7 aplicaciones) **constituyen un máximo**, esto es, el número máximo de aplicaciones por año.*

*Y en lo que respecta al intervalo (14 y 28 días según los supuestos), se refiere al intervalo mínimo **entre aplicaciones**, destinado a garantizar un **uso seguro** no tan sólo eficaz, y sin constituir un indicador de cobertura efectiva ni de eficacia.*

*El PPT contiene **errores técnicos, imprecisiones y exigencias desproporcionadas** en la dosis y persistencia requeridas para la aplicación de los productos que favorecen a determinados productos frente a otros, generando un agravio comparativo y restringiendo injustificadamente la libre competencia. En particular, las condiciones reflejadas en el PPT respecto de la composición requerida 18,85% (P/P); 0,065 l/ha 13 aplicaciones o 0,135 l/ha, 7 aplicaciones/ha **generan un agravio comparativo significativo** para **SUBVERT**, al basarse en una interpretación **parcial y sesgada** de las fichas de registro de los distintos formulados listados, como se explicará a continuación.*

1. Deficiencia en la determinación de la carga de sustancia activa

Antes de entrar en las deficiencias del PPT y sus consecuencias, conviene aclarar que por ley, la composición de todo producto fitosanitario debe caracterizarse mediante un tipo de formulación (por ejemplo, CS o EC) y el porcentaje (típicamente p/p o p/v) de sustancia activa dentro del total del formulado (sustancia activa más componentes inertes).

El PPT establece la carga de sustancia activa de manera correcta para los productos CS. Sin embargo, para los productos VP (difusor por vapor) se establece de manera deficiente ya que se expresa en forma de mg/difusor no en porcentaje de materia activa, lo que se podría considerar una deficiencia menor porque aún y así es posible calcular la cantidad de sustancia activa por hectárea.

No obstante, en el caso de difusores AE (difusor por aerosol), la deficiencia es absoluta. No existen productos formulados aerosol con más de 200 g de sustancia activa por aerosol. Ese número se refiere a los contenidos netos (sustancia activa e inertes de los aerosoles) que típicamente varían entre los 200 y los 307 gramos por aerosol a nivel comercial. Existen tres productos formulados autorizados en España en base a la feromona sexual de Lobesia botrana, cuya carga de sustancia activa varía entre el 7% y 11.74 %. Así pues, la descripción proporcionada para las formulaciones AE en el PPT pliego es claramente insuficiente.

En resumen, el PPT pliego establece para los difusores tipo AE cifras irreales de carga de sustancia activa (200 g por aerosol), confundiendo el peso neto con la sustancia activa efectiva. Esta deficiencia imposibilita una comparación objetiva entre productos y falsea la

valoración técnica. El PPT establece criterios genéricos para VP y AE, que son insuficientes para definir la cantidad de feromona a satisfacer en cada uno de ellos.

2. Imposición de dosis máximas para el productor SUBVERT de Suterra respecto a los productos bajo la formulación en vapor (VP) y en aerosol (AE).

Como se ha expuesto anteriormente, mientras que el PPT establece unos rangos genéricos de la dosis de producto (entre 55 y 400 mg/difusor para VP y > 200 gr para AE), lo cual permite a los productores ofertar dentro de un rango genérico de dosis, al producto CS con concentración 18,85 % se le impone obligatoriamente la dosis máxima de su ficha de registro.

Esto genera una discriminación patente, pues no se da el mismo tratamiento a todos los licitadores.

A título de ejemplo, el PPT estaría generando una situación de ventaja para productos tales como Isonet LTT (ES-01592), del que se acompaña ficha de registro como DOCUMENTO Nº 7, un difusor VP con 372 mg/difusor y dosis de aplicación de entre 200 y 300 difusores/ha. Esto permitiría a Isonet LTT ofertar a una dosis por debajo de la máxima autorizada, mientras que por ejemplo SUBVERT no tendría esa opción.

3. Intervalo entre aplicaciones y duración de cobertura

El PPT, respecto al producto con una composición del 18,85% (P/P que, realidad se corresponde con SUBVERT) utiliza el intervalo (mínimo) entre aplicaciones de la ficha de registro como referencia para determinar cobertura, **lo que es incorrecto y carente de fundamento técnico**, puesto que tal intervalo garantiza la seguridad en el uso, pero no determinan la duración de la cobertura.

Si extrapolamos este diferente tratamiento en el PPT a los diferentes productos, se comprueba que a un producto como SUBVERT se le estaría exigiendo una cobertura de **entre 182 (13 aplicaciones con 14 días de intervalo) y 196 (7 aplicaciones con 28 días de intervalo) días**, mientras que al producto LOBERSIA PRO-SPRAY (4 aplicaciones y 7 días de intervalo) se le estaría exigiendo únicamente **28 días**, lo que evidencia un **trato**

desigual e injustificado, además de resaltar que el intervalo mínimo no es indicador de persistencia ya que una aplicación de este último producto obviamente cubre más de 7 días.

Por consiguiente, el pliego asume incorrectamente que los productos pulverizables requieren el **número máximo de aplicaciones** para cubrir de manera eficaz el periodo de confusión sexual de 150 días, **lo que carece de fundamento técnico**.

A modo de ejemplo, el insecticida Spintor 480 SC (Num. Reg. 22839), cuya ficha de registro se acompaña como DOCUMENTO Nº 8, permite un máximo de tres aplicaciones en vid de vinificación a intervalos mínimos de siete días, pero esto no obliga al agricultor a realizar todas las aplicaciones ni a respetar intervalos exactos. En uva de mesa, la misma ficha limita el número de tratamientos a dos, sin que ello implique una reducción de eficacia, lo que evidencia que las restricciones dependen de criterios de seguridad y tipo de cultivo, no de eficacia estricta.

4. SUBVERT está claramente penalizado con un requerimiento de feromona sexual por hectárea mucho más elevado que el resto de las formulaciones listadas.

Los requisitos de dosis de feromona por hectárea son **excesivos e injustificados**.

Aunque el PPT no lo menciona, como resultado de las exigencias técnicas en él contenidas se puede alcanzar ciertas conclusiones desde un punto de vista técnico que conducen a lo siguiente:

- Para aerosoles, los productos requieren entre 28 g y 72 g s.a./ha (nótese que este cálculo ha necesitado información no proporcionada en el PPT, que yerra en el contenido de sustancia activa listado para estos productos);
- Para difusores, entre 42 g y 95 g s.a./ha (nótese que la falta de especificación del PPT también fuerza a buscar la información necesaria en las fichas de registro);
- Para el producto LOBERSIA PRO-SPRAY, 92,8 g s.a./ha
- Para el producto LOBERSIA PRO PRESS 125 g s.a./ha

• Para **SUBVERT** se estaría exigiendo entre **157 y 178 g s.a./ha**, sin ninguna justificación basada en criterios técnico-científicos. No existe razón alguna por la que **SUBVERT** necesite aplicar casi el doble (o más) de sustancia activa que otros productos pulverizables para lograr la misma cobertura de campaña.

5. Incompatibilidad con la temporalidad del PPT de una de las formulaciones listadas.

El PPT establece que la cobertura debe iniciarse **una semana antes del primer vuelo**.

Sin embargo, la ficha registro del producto **LOBERSIA PRO-SPRAY** indica que su uso debe comenzar **en el segundo vuelo de la plaga**, lo que evidencia que el PPT interpreta de manera **arbitraria** las fichas técnicas de los diferentes productos.

6. Quiebra del principio de igualdad de trato a los licitadores. Agravio comparativo y perjuicio a Suterra.

Según se acaba de exponer, los requisitos técnicos establecidos en el PPT favorecen injustamente a unos determinados productos y, en contra, perjudican sin base técnica al producto **SUBVERT** de Suterra, generando desigualdad de oportunidades, limitando la competencia en condiciones equitativas y contraviniendo, de este modo, los principios de transparencia y trato igualitario contemplados en la normativa de contratación pública.

(...)

Por todo lo expuesto, se solicita la revisión y ajuste de los requisitos del PPT, de manera que reflejen correctamente la eficacia real de los productos y garanticen **la igualdad de competencia**, evitando discriminaciones técnicas injustificadas y asegurando que todos los productos autorizados puedan participar en condiciones equitativas. De manera específica, se requiere:

1) Que se ajusten los requerimientos de dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea del PPT en el apartado relativo a 18,85% (P/P); 0,065 l/ha 13 aplicaciones o 0,135 l/ha, 7 aplicaciones/ha, referido al productor **SUBVERT**, de tal modo que se fijen en condiciones de igualdad con el resto de las especificaciones exigidas con otro producto.

*Específicamente para una cobertura de 150 días, lo que equivale a **5 aplicaciones de una dosis de 110 ml** (duración de un mes) para un total de 550 ml/ha (=102 g s.a./ha).*

2) Dada la diversidad de composiciones de carga de feromona y dosis de aplicación que existen entre las diferentes formulaciones autorizadas de difusores de vapor y aerosol; que se liste y especifique en el pliego la dosis y la composición para todas y cada una de ellas de manera independiente como se hace en la versión actual para las composiciones en formato de CS

3) La retirada de la especificación del PPT relativa a 2,32% (P/V); 1 l/ha y aplicación, 4 aplicaciones/ha, correspondiente al producto LOBERSIA PRO-SPRAY puesto que su ficha de registro claramente es incompatible con la cobertura de 150 días a empezar antes del primer vuelo requerida en el PPT”.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación en relación con el primer motivo de impugnación señala que por error se ha incluido en el PPT la denominación “*Suspensión concentrada (CS)*” en lugar de “*Suspensión encapsulada (CS)*”. Por lo tanto, en el contrato, todas las referencias que figuran como “*Suspensión concentrada (CS)*”, deberían ser entendidas como “*Suspensión encapsulada (CS)*”. Indica que la codificación de la formulación incluida en el PPT es correcta, y solo la denominación completa del formulado está equivocada. A su juicio, debería entenderse como un “*error material*” involuntario, fácilmente comprobable, y por lo tanto subsanable.

En lo referente al segundo motivo de impugnación, el órgano de contratación se opone a los argumentos invocados por el recurrente.

Séptimo. Como hemos indicado anteriormente, el órgano de contratación señala que por error se ha incluido en el PPT la denominación “*Suspensión concentrada (CS)*” en lugar de “*Suspensión encapsulada (CS)* que es la denominación correcta, por lo tanto, en el contrato, todas las referencias que figuran como “*Suspensión concentrada (CS)*” deberían ser entendidas como “*Suspensión encapsulada (CS)*”.

Las alegaciones del órgano de contratación implican un reconocimiento de la pretensión del recurrente, respecto del cual hemos dicho en numerosas ocasiones, entre otras, en la

Resolución 1439/2025, de 9 de octubre, que no está regulado expresamente en la LCSP el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. Asimismo, hemos señalado que, en defecto de una norma específica, hemos de acudir a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que resulta de aplicación supletoria y que en su artículo 119.3 establece que *“El órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oirá previamente. No obstante, la resolución será congruente con las peticiones formuladas por el recurrente, sin que en ningún caso pueda agravarse su situación inicial”*.

Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez *“juez y parte”* y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Por tanto, ante el silencio de la LCSP y de su norma supletoria, la Ley 39/2015 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una *“infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico”* (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecie que la aceptación de las pretensiones de la recurrente ‘infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico’.

En el presente supuesto, el reconocimiento del órgano de contratación no supone ninguna infracción del ordenamiento jurídico. En cuanto a las consecuencias que implica el allanamiento, si bien el órgano de contratación sostiene que se trata de un error material involuntario, fácilmente comprobable y, por tanto, subsanable, dado que podría haber dado lugar a confusión a la hora de decidir formular una oferta y en la medida que dicho error no ha sido corregido ni aclarado en el plazo de presentación de ofertas, procede estimar este motivo de impugnación, con anulación de las referencias a Suspensión concentrada (SC), para que se corrija la denominación, con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 in fine de la LCSP.

No obstante, en la medida en que se trata de un allanamiento parcial es necesario analizar los restantes motivos de impugnación planteados por la recurrente.

Octavo. El análisis del resto de cuestiones planteadas por la recurrente debe partir de lo establecido en la cláusula 2 del PPT en la que se establecen las características del producto fitosanitario:

“Los difusores de feromona para el control de la polilla del racimo por confusión sexual podrán ser tanto de emisión continua como discontinua. Se colocarán a la dosis por hectárea establecida por la Hoja de Registro del producto en 15.000 hectáreas de cultivo de vid. Dichos difusores deberán cumplir los siguientes requisitos:

- *Composición*

(E, Z) 7,9- Dodecadienil acetato

- *Tipo de preparado*

Difusores de vapor (VP)

Difusores tipo aerosol (AE)

Suspensión concentrada (CS)

- *Tipo de función*

Feromona sintética de la hembra de Lobesia botrana Den. y Schiff.

Atrayente

- *Ámbitos de utilización*

Cultivos de vid, tanto uva de mesa como uva de vinificación, en cualquier tipo de conducción, secano o regadío. Apto para agricultura ecológica.

- *Dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea*

Entre 55 y 400 mg/difusor; 200-1200 difusores/ha

> 200 gr/aerosol, 2-5 difusores/ha

18,85% (P/P); 0,065 l/ha 13 aplicaciones o 0,135 l/ha, 7 aplicaciones/ha

2,32% (P/V); 1 l/ha y aplicación, 4 aplicaciones/ha

10% (P/V); 1,25 kg/ha, 1 aplicación/ha

- *Aplicación de los difusores*

El formato de los difusores deberá permitir su colocación en cualquier tipo de conducción de la viña, tanto en vaso como en cualquier tipo de espaldera.

- *Persistencia del producto*

El producto (difusor o pulverizado en sucesivas aplicaciones) deberá tener una persistencia mínima de 150 días, de manera que cubran perfectamente el ciclo biológico de la plaga a controlar.

- *Momento de la colocación o aplicación*

Los difusores deberán estar colocados en los viñedos aproximadamente una semana antes del inicio del vuelo de la 1ª generación. Las aplicaciones se realizarán antes del vuelo de

la primera generación que se quiera controlar. Se aconseja la utilización de trampas sexuales de monitoreo para la detección de los vuelos.

- *Dispositivos de aplicación*

Los productos formulados que requieran dispositivos específicos de aplicación o distribución incluirán éstos con el suministro del producto, a razón de 1 dispositivo de distribución por aerosol, o 1 dispositivo de aplicación para depositar el formulado por cada 5 ha de cultivo.

- *Autorización y Registro*

El producto deberá responder a la composición, tipo de formulación, densidad de colocación y demás requisitos exigidos y estar autorizado e inscrito para ese uso en el Registro Oficial de Productos y Material Fitosanitario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

El producto deberá cumplir los requisitos establecidos por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021 por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica y se establecen sus listas”.

Sentado lo anterior, es preciso recordar que este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones que el órgano de contratación goza de una potestad discrecional en la elaboración de los pliegos al definir las características técnicas que deben reunir los productos y servicios que constituyen el objeto de los contratos. En este sentido, puede citarse la Resolución 1603/2021:

“En este punto, recordamos la doctrina del Tribunal acerca de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de determinar el objeto del contrato citando por todas la Resolución nº 805/2020: «“Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él. ‘Si bien reconocíamos también la necesidad de que ‘el órgano de contratación justifique de forma objetiva y razonable la idoneidad de las

especificaciones para cubrir las necesidades objeto del contrato y su necesidad'. A la vista de lo anterior, gozando el órgano administrativo de discrecionalidad técnica para elegir los criterios que mejor se adapten a las necesidades a satisfacer, nuestra competencia sólo nos permite anular los criterios valorativos ligados a las especificaciones técnicas definitorias del objeto a suministrar si se incurre en infracción de ordenamiento jurídico, o en patente error o desviación de poder, de modo que dichas características resulten patentemente inidóneas —no relacionadas con el objeto del contrato— o irrazonables y desproporcionadas”.

A la vista de esta doctrina, considera este Tribunal que la definición del objeto del suministro y las especificaciones técnicas que en concreto deben reunir los contadores, forman parte de la discrecionalidad técnica que compete al órgano de contratación, a fin de dar cumplimiento de manera satisfactoria el objeto del contrato, sin que a juicio de este Tribunal ésta resulte irrazonable y desproporcionada.

Tampoco se aprecia, ni se prueba por el recurrente la pretendida limitación de la concurrencia: como indica el órgano de contratación, en ningún punto del expediente se hace mención a ninguna marca ni modelo de contador. Así, en el informe técnico se indica que: (...)

A juicio de este Tribunal, la argumentación dada por el órgano de contratación es suficiente para entender que obra dentro del margen de discrecionalidad que permite la ley, sin que ningún dato permita acreditar la vulneración al principio de libre concurrencia, más allá de la impresión de la empresa recurrente.

En efecto, en la Resolución nº 1170/2017 se indicaba que:

“Es al órgano de contratación al que corresponde definir las características de los bienes a suministrar para la mejor satisfacción del interés general al que sirve, puede y debe fijar las especificaciones técnicas de los bienes que de acuerdo con lo que, conforme a la experiencia y conocimientos contratados, mejor satisfacen el objeto del acuerdo marco”.

Y más concretamente, en la Resolución nº 600/2017 decíamos: “En el análisis de la cuestión controvertida, debe tenerse presente que el órgano de contratación goza de un

amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar, a fin de garantizar, como señala el artículo 1 del TRLCSP, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos públicos. Decíamos en nuestra Resolución 548/2014, de 18 de julio, ‘que debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse’. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: ‘La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad’. En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. Cabe así citar la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid: ‘Se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido.

La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participaren la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida’. En definitiva, para que exista una limitación en la concurrencia es necesario acreditar que los requisitos técnicos establecidos en el pliego hacen que necesariamente el contrato sólo pueda ser adjudicado a un único licitador,

por ser el único capaz de satisfacer tales requisitos, existiendo además otros productos capaces de satisfacer las necesidades de la Administración de la misma forma”.

Aplicando la doctrina expuesta al presente supuesto, el Tribunal considera que las especificaciones técnicas exigidas en el PPT para los difusores de feromona para la confusión sexual de la polilla de la vid se ajustan a lo dispuesto en el artículo 126 de la LCSP, proporcionando a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación, sin crear obstáculos injustificados a la competencia ni incluir referencias a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos concretos.

Como hemos indicado, la determinación de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios requeridos por el órgano de contratación compete al órgano de contratación, que conoce las necesidades que pretende cumplir con la contratación. Esta facultad forma parte del ámbito propio de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, por consiguiente, solo en el caso de que se advierta una vulneración de los principios esenciales de la contratación, como pudieran ser los de concurrencia o igualdad entre los licitadores, o bien la existencia de arbitrariedad o error patente, podría estimarse una pretensión impugnatoria de la decisión de aquel. Lo que no resulta posible es sustituir la voluntad del órgano de contratación en lo referente a la configuración de las características técnicas de los productos por la de los empresarios interesados en concurrir a la licitación.

Descendiendo a los motivos concretos que alega el recurrente:

1) En cuanto a los aerosoles (AE), el recurrente sostiene que el PPT confunde el contenido neto con sustancia activa y fija una cifra “irreal” de 200 gr de sustancia activa por aerosol. Sin embargo, el órgano de contratación afirma que el PPT exige “dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea”; y el órgano acredita que los tres productos AE registrados (CHECKMATE PUFFER LB, MISTER L, SEMIOS LB PLUS) encajan en la especificación >200 g por aerosol con 2–5/ha, conforme a sus fichas de registro:

“En el apartado 2 del PPT, se han reflejado, en su caso mediante un rango, las características técnicas que figuran en las hojas de registro de los 15 productos

fitosanitarios que a fecha de septiembre de 2025 figuran inscritos en el registro de productos fitosanitarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para el control de la Polilla de la vid mediante confusión sexual que se relacionan en el Anexo a este informe.

En lo que respecta al apartado 1, sobre Deficiencia en la determinación de la carga de sustancia activa, lo que se indica literalmente en el PPT es la “Dosis de feromona por difusor/formulado y por hectárea”, y no la “carga de sustancia activa”, ni “porcentaje de sustancia activa” que menciona el recurso presentado por SUTERRA.

Tras la consulta de las fichas de registro de los 3 formulados tipo aerosol, se desprende que:

- ES-00165 CHECKMATE PUFFER LB, Envase Aerosol que contiene 307g ó 384g (391-399 ml) con 2,5 – 4 Dif./ha.*
- ES-01231 MISTER L Dosis máxima: 4 aerosoles/ha de 220 g. Dosis 2 - 4 difusores/ha*
- ES-01525 SEMIOS LB PLUS AEROSOL Botes metálicos de 307 g. Dosis 2 - 5 Dispensadores/ha*

Por lo tanto, los 3 productos formulados como Difusores tipo aerosol (AE) registrados en España para el control de la polilla de la vid, cumplirían los requisitos establecidos en el PPT en cuanto a la dosis de feromona por difusor y por hectárea: > 200 gr/aerosol, 2-5 difusores/ha”.

No se evidencia, pues, error patente ni discriminación en el parámetro objetivo utilizado para la comparación.

2) La recurrente denuncia, por un lado, que las dosis exigidas y los intervalos establecidos en el PPT para las distintas formulaciones, le perjudican, y, de otro, que tales parámetros serían técnicamente erróneos o desproporcionados. El órgano de contratación en el PPT toma como referencia los datos de las fichas de registro de productos fitosanitarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación para el control de la Polilla de la vid

mediante confusión sexual, incluyendo la de la propia recurrente (SUBVERT, ES-01233), cuyos parámetros coinciden con los del PPT (dosis, nº aplicaciones, intervalos). Si bien en el PPT se omite las referencias que incluye el apartado “*Cond. Específico*” relativo a las dosis que consta en la ficha de registro, la recurrente no acredita que para su producto bastaría, con una eficacia equivalente, una dosis inferior o un número de aplicaciones menor al contemplado en su propia ficha de registro. Así, el órgano de contratación señala en este punto:

“Si, tal como menciona SUTERRA, la hoja de registro del Ministerio se refiere a la dosis máxima, de no fijarse en el PPT una “dosis concreta”, SUTERRA podría presentarse a esta licitación, suministrando 1 litro de su producto SUBVERT (que estaría por debajo de la dosis máxima prevista en la hoja de registro), y pretender cubrir la totalidad de la superficie prevista en la licitación (15.000ha), lo cual supondría una dosis claramente insuficiente y un precio por litro exorbitado (hasta 1.204.500,00 € por litro)”.

Añade que “No existe en la hoja de registro del Ministerio del producto SUBVERT ninguna garantía de que tal como propone SUTERRA, 5 aplicaciones del producto a dosis de 110 ml sea una dosis eficaz para el control de la plaga. Podrían elegirse 5 aplicaciones a dosis de 110 ml, o bien 7 aplicaciones a dosis de 135 ml, o bien única aplicación de 1 litro para cubrir las 15.000 has de viñedo (0,067 ml/ha). Según SUTERRA, estas 3 dosis de aplicación estarían cubiertas por la ficha de registro del Ministerio, pero evidentemente no garantizarían su eficacia”.

Asimismo, tal y como señala el órgano de contratación, el PPT no fija intervalos ni impone el número máximo de aplicaciones, únicamente exige una persistencia mínima común de 150 días. Los intervalos que cita la recurrente (14/28 días) proceden de su ficha, no una cobertura exigida por el pliego.

De igual forma, asiste la razón al órgano de contratación cuando sostiene que, si la recurrente considera que las exigencias a su producto son desproporcionadamente altas, debería instar una modificación de la ficha de registro de su producto de tal forma que pudiera dar a conocer la dosis mínima eficaz:

“Referente al apartado 4, se vuelve a reiterar que lo reflejado en el punto 2 de los PPT, en su caso mediante un rango, son las características técnicas que figuran en las hojas de registro de los 15 productos fitosanitarios que figuran inscritos en el registro. Si SUTERRA estima que las exigencias a su producto SUBVERT son desproporcionadamente altas, debería solicitar una modificación de la ficha de registro de su producto, incluyendo dosis máximas más bajas (si es que son desproporcionadas), así como la dosis mínima eficaz; de lo contrario la información de la que dispondrían los viticultores que quisieran utilizar su producto sería incompleta.

Desde el servicio de sanidad vegetal se desconocen las particularidades del funcionamiento de cada producto, como persistencia y dosis de sustancia activa por hectárea, que puede variar en función del tipo de formulado y dosis de aplicación. Cada producto fitosanitario viene formulado con unos aditivos y/o soportes que afectan a su velocidad de emisión, homogeneidad de dispersión en la parcela y su persistencia.

Conviene aclarar que las condiciones de uso que figuran para cada producto son las que ha solicitado cada empresa titular, en base a los estudios y ensayos que justifican su eficacia y su seguridad para el medio ambiente y para la salud pública”.

3) En cuanto a la denuncia sobre la incompatibilidad con la temporalidad del PPT de una de las formulaciones listadas, en concreto del producto LOBERSIA PRO-SPRAY, el órgano de contratación explica que *“si existe algún producto registrado que no cumpliera los requisitos técnicos especificados en el PPT, no podrá presentarse a esta licitación. Por ejemplo, si un producto registrado en España para el control por confusión sexual de la polilla de la vid no cumpliera los requisitos establecidos por el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/1165 de la Comisión de 15 de julio de 2021 por el que se autorizan determinados productos y sustancias para su uso en la producción ecológica, quedaría excluido en caso de presentarse a esta licitación”*

4) Respecto de la crítica del recurrente sobre la quiebra del principio de igualdad de trato de los licitadores, considera la mercantil SUTERRA que los requisitos técnicos establecidos en el PPT favorecen injustamente a unos determinados productos y, en contra, perjudican al producto SUBVERT de SUTERRA, generando desigualdad de oportunidades, limitando

la competencia en condiciones equitativas y contraviniendo de este modo los principios de transparencia e igualdad de trato contemplados en la normativa de contratación pública.

En el presente caso, la recurrente no ha probado que las características técnicas de los productos supongan una quiebra del principio de igualdad y no discriminación, o una limitación de la concurrencia. Hubo cinco licitadores que concurrieron a la licitación, entre ellos la propia recurrente. Las prescripciones no especifican marcas, sino que reproducen rangos de las fichas y exigen una persistencia mínima común. Si la recurrente estima que su producto puede operar con dosis menores con la misma eficacia, este Tribunal considera que ello excede del ámbito del pliego, debiendo promover la modificación de su registro ante la autoridad competente.

Partiendo de lo anterior, la pretensión de la recurrente, con la excepción indicada en el fundamento de derecho anterior, no puede prosperar. El juicio de este Tribunal es puramente jurídico, solo alcanza a la consideración de si el órgano de contratación en la definición de los requisitos técnicos de las prestaciones ha vulnerado los principios de la contratación pública, ha incurrido en error patente o en arbitrariedad. Pues bien, las alegaciones del recurrente no permiten concluir que las prescripciones técnicas incurran en alguno de los vicios enunciados, por lo que procede la desestimación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. C.A.C. en representación de SUTERRA EUROPE BIOCONTROL, S.L., contra los pliegos del contrato de *“Suministro de difusores de feromona para la confusión sexual de la polilla de la vid en la Comunitat Valenciana 2026”*, expediente CMAYOR/2025/26Y03/0059, convocado por la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca de la Generalitat Valenciana, de conformidad con lo señalado en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta Resolución.



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

LAS VOCALES