



Recurso nº 1526/2025 C.A. Cantabria 52/2025

Resolución nº 1837/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.V.M.H., en representación de MEDLINE INTERNATIONAL IBERIA, S.L.U., contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento “*Acuerdo marco de suministro de guantes desechables con destino a los órganos periféricos del servicio cántabro de salud*”, expediente AM PA SCS 2024/69, convocado por el Servicio Cántabro de Salud, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 31 de octubre de 2024, fue publicada tanto en el DOUE como en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la licitación del acuerdo marco mencionado, que se rige por 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). El valor estimado del contrato es de 6.956.755,58 euros y se licita por procedimiento abierto, tramitación ordinaria. El contrato consta de 9 lotes de los que en el recurso se impugna el número 2.

Segundo Tras los trámites pertinentes, el acuerdo marco se adjudicó a las siguientes empresas licitadoras, por este orden:

1º IBERIAN CARE 2016, S.L. B87583019

2º CELULOSAS VASCAS, S.L.

3º MEDLINE INTERNATIONAL IBERIA, S.L.U.



Tercero. Con fecha 23 de septiembre de 2025, la empresa MEDLINE INTERNATIONAL IBERIA, S.L.U. presentó recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del acuerdo marco.

Cuarto. Por parte de la Secretaría del Tribunal se solicitaron alegaciones a las empresas interesadas, habiéndose presentado por CELULOSAS VASCAS, SL. quien se opone a la estimación del recurso. Por su parte el órgano de contratación ha emitido el correspondiente informe en el que se opone también a la estimación del recurso.

Quinto. Con fecha 16 de octubre de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación del mismo, adoptó la medida cautelar consistente en mantener la suspensión del lote 2 del expediente de contratación 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. 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, por tratarse el órgano de contratación de un poder adjudicador y por el convenio suscrito el 31 de octubre de 2024, entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicado en el BOE de 7 de noviembre de 2024.

Segundo. El recurso se ha interpuesto en el plazo establecido en el artículo 50 de la LCSP.

Tercero. Se impugna el acuerdo de adjudicación dictado en la licitación de un Acuerdo Marco de suministros cuyo valor estimado es de 6.956.755,58 euros, por lo que el acto y el contrato son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44. 1a) y 2 c) de la LCSP.

Cuarto. La empresa recurrente se encuentra legitimada para recurrir la adjudicación ex artículo 48 LCSP. La mercantil ha sido una de las tres adjudicatarias del acuerdo marco, clasificada con número de orden 3º, sin embargo, los contratos basados se adjudicarán al primer clasificado o adjudicatario principal, pudiendo adjudicarse al resto en los casos



previstos en el apartado U del PCAP, supuestos que revisten carácter subsidiario y excepcional, por lo que se admite la legitimación de la recurrente para impugnar la adjudicación del acuerdo marco, solicitando revisión de su oferta, que califica como la de mayor calidad precio.

Quinto. La empresa recurrente solicita en su escrito de recurso lo siguiente:

“**SOLICITO:**

(...)

II. Que, se conceda el acceso a los solicitados informes de los diferentes servicios periféricos del Servicio Cántabro de Salud y, por tanto, a su información, así como una vez concedido el efectivo acceso a la referida documentación se otorgue un nuevo plazo para modificar o ampliar el presente escrito de recurso en cualesquiera de sus extremos.

III. Que, se declare la nulidad de la Resolución de Adjudicación respecto al LOTE 2 en atención a la errónea valoración de los citados criterios de adjudicación de la proposición presentada por MEDLINE en el expediente y lote de referencia, retrotrayendo las actuaciones al momento procedimental oportuno, y todo ello con el fin último de que se realice una nueva valoración del referido criterio de valoración en atención a la realidad de la oferta presentada”.

Fundamenta la primera de sus peticiones en que el órgano de contratación ha vulnerado los derechos de acceso a la información pública y transparencia por no haber tenido acceso a los informes técnicos de valoración de los órganos periféricos respecto de su proposición, aun habiendo recabado dicha información de manera formal, pretensión rechazada por el órgano de contratación.

Se considera que tal decisión “le ha imposibilitado conocer de todo punto qué aspectos resultaron determinantes para el elaborar el informe final y obtener las puntuaciones otorgadas que pueden presentar ciertas anomalías y cuestionar la correcta actuación de alguno de los órganos periféricos de contratación dependientes del Servicio Central, respecto a la efectiva aplicación de los principios que han de regir la contratación pública”.



En segundo lugar, estima incorrecta la *“valoración de la propuesta presentada por Medline en el presente expediente de contratación, quebrantamiento del principio de igualdad de trato entre los licitadores. Resulta pues que, con el otorgamiento de esa baja puntuación a la oferta de esta parte, en contra de la realidad de su proposición, podría verse comprometida, tanto la adecuada satisfacción de la necesidad planteada por el organismo mediante esta convocatoria, así como la idoneidad de la contradicción que pudiera llevarse a cabo, al quedar privado el organismo de la posibilidad de contar con la que es la oferta con la mejor calidad-precio en casos de que se hubiera valorado correctamente”*.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación alega, en relación con los motivos enunciados, lo siguiente:

“- SEXTA. En lo que respecta al primer punto, debe recordarse que, el presente expediente se trata de un acuerdo marco centralizado y tramitado desde servicios centrales con el fin de que los distintos órganos periféricos adheridos al mismo se beneficien de los resultados de este tipo de licitación: el establecimiento de unos contratistas determinados, así como la especificación de unos precios unitarios con el fin de simplificar y agilizar la adquisición final de los productos objeto del contrato, tal y como establece el PCAP (Documento 8).

En lo que respecta a la elaboración de los informes de valoración realizados por parte de los órganos periféricos adheridos al presente acuerdo marco, dichos órganos no se encuentran en la obligatoriedad de la realización de ningún documento particular y previo a la elaboración del Informe de valoración técnico. En este sentido, el órgano de contratación, a través de sus técnicos, ha elaborado un Informe técnico de valoración común y consensuado entre los diferentes organismos, por lo que puede haberse basado en documentos de valoración particulares, o no haberlo hecho.

Si bien lo anteriormente expuesto, en el presente caso (aunque pudiera haber sido realizado de diferente modo, y dichos informes no haberse elaborado), los diferentes centros sí emitieron una valoración previa tras “probar” por parte de los profesionales sanitarios los productos objeto de contratación (Documentos 13.1, 13.2 y 13.3). Dichas valoraciones se consideran documentos de trabajo, internos a la propia organización, por



lo que se ha entendido que, no forman parte del propio expediente de contratación, razón por la cual no fueron mostradas a la solicitante”.

Por lo que se refiere al segundo de los motivos, invoca el principio de discrecionalidad técnica de los órganos de adjudicación, apoyado en el informe técnico de valoración que consta en el expediente como documento número 12.

Séptimo. Pues bien, por lo que se refiere a la primera de las pretensiones, consta en el expediente, como se acaba de mencionar, un informe técnico, documento número 12, en el que se realizan las valoraciones recibidas por cada una de las empresas licitadoras. Este informe ha sido juzgado como suficiente por la parte recurrente puesto que sobre su base ha redactado su recurso sin alegar indefensión alguna.

No obstante, este Tribunal tiene conocimiento a través del expediente remitido de la existencia de valoraciones de diferentes hospitales que han colaborado con sus trabajos preparatorios.

Procede analizar si dichos documentos son, como afirma el órgano de contratación, documentos meramente preparatorios que no deben formar parte del expediente administrativo disponible para los licitadores.

Pues bien, el hecho de que la empresa recurrente haya dispuesto del informe técnico del órgano de contratación se considera suficiente, dado que los documentos que solicita son trabajos preparatorios respecto de los cuales el órgano de contratación puede no incluirlos en el expediente.

Es doctrina de este Tribunal (bien que referida los casos en los que se declara la confidencialidad de un documento), que -Resolución 716/2025, de 10 de julio (octavo b.):

“3. El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente de contratación, tal y como se define en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, no extendiéndose a otros documentos que, no hayan servido de antecedente de la resolución o, en este caso acto de trámite cualificado, impugnado (Resolución nº 732/2016) ni, obviamente, a aquellos que contengan “información que tenga



carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

En la Resolución 388/2025, de 13 de marzo, se recuerda que *“El derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso”.*

En cuanto a lo que debe entenderse por expediente, el artículo 70.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, señala *“Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”* En consecuencia, los documentos que no hayan servido de antecedente y fundamento para la resolución administrativa no deben considerarse incluidos en el expediente.

Esto es lo que sucede en el presente supuesto. Los documentos solicitados son meros trabajos preparatorios que han servido al órgano de contratación, según afirma, junto con otros muchos para elaborar la valoración, pero, en lo que aquí interesa, la citada valoración se encuentra recogida en el informe técnico remitido al efecto, que es el documento a estos efectos trascendente, en el que se razona la atribución de puntuación por cada uno de los conceptos correspondientes al pliego. Es un documento en definitiva autónomo para cuyo enjuiciamiento no es preciso acudir a los citados trabajos preparatorios.

En consecuencia, la primera petición ha de ser desestimada.

Octavo. En segundo lugar, este Tribunal considera plenamente aplicable la doctrina consolidada de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación



para valorar las diferentes ofertas. De hecho, no existe en el recurso la alegación de falta de motivación, ni se concreta ni se atisba siquiera ninguna falta de objetividad por parte del órgano de contratación. La recurrente por otra parte, se limita a indicar, sin desarrollo de ningún tipo, que la valoración se ha fundamentado en patentes errores; que ha sido perjudicada por una valoración errónea y arbitraria de los criterios de valoración o que la resolución se ha dictado sobre la base de términos erráticos, sin concretar estas afirmaciones.

El informe de valoración -página 4-, está debidamente motivado y explica, con el detalle preciso, la evaluación de las ofertas de cada una de las empresas licitadoras, incluyendo la aquí recurrente. Recordemos que además la valoración según los pliegos se efectúa mediante una escala de medición de la calidad de los productos, que ofrece las clasificaciones de “malo”, “regular”, “bueno” y en base a las mismas se prevé la atribución de una determinada puntuación. Siendo los criterios a evaluar: resistencia a la rotura, adaptabilidad, comodidad y sensibilidad táctil, facilidad en la apertura y en la extracción del guante, la puntuación en cada uno de ellos se encuentra motivada de manera sucinta pero suficiente para conocer las razones del encaje en las categorías de “regular” para tres de los criterios de valoración y “bueno” para uno de ellos, el último de los citados.

En consecuencia, la segunda pretensión debe ser desestimada y con ella la totalidad del recurso.

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. C.V.M.H., en representación de MEDLINE INTERNATIONAL IBERIA, S.L.U., contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento “*Acuerdo marco de suministro de guantes desechables con destino a los órganos periféricos del servicio cántabro de salud*”, expediente AM PA SCS 2024/69, convocado por el Servicio Cántabro de Salud.



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 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 Cantabria, 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