



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1634/2024 C. Valenciana 357/2024

Resolución nº 173/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 7 de febrero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.A.H. y D. J.G.T., en representación de ROCHE DIAGNOSTICS, S.L.U., contra su exclusión y contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Suministro de los Reactivos, Calibradores, Controles, Fungibles específicos y elementos necesarios, incluyendo la dotación de equipos y equipamiento complementario mediante régimen de cesión de uso, así como su mantenimiento, para la realización de las diversas determinaciones analíticas en el laboratorio del HGUE adoptando el Modelo Organizativo de Laboratorio Core”*, con expediente PA 628/2022, convocado por el Departamento de Salud de Elche, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 10 de junio de 2022, la Dirección Económica del Departamento de Salud de Elche-Hospital General, perteneciente a la Conselleria de Sanidad y Salud Pública de la Comunidad Valenciana, publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio por el que convoca la licitación para la contratación del *“Suministro de los Reactivos, Calibradores, Controles, Fungibles específicos y elementos necesarios, incluyendo la dotación de equipos y equipamiento complementario mediante régimen de cesión de uso, así como su mantenimiento, para la realización de las diversas determinaciones analíticas en el laboratorio del HGUE adoptando el Modelo Organizativo de Laboratorio Core.”*, con un valor estimado de 15.918.942,57 euros.



Segundo. Como consecuencia de la interposición de un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos inicialmente publicados, y su estimación parcial por Resolución n.º 1549/2022, de 15 de diciembre (Recurso n.º 1041/2022), el órgano de contratación modificó los pliegos para ajustarlos a lo dispuesto por este Tribunal. Los nuevos pliegos son publicados junto con el anuncio de la licitación en la Plataforma de Contratación en fecha 8 de febrero de 2023.

Tercero. Concluido el plazo de presentación de las ofertas, son cinco los licitadores concurrentes: ABBOTT LABORATORIES, S.A., BECKMAN, S.L.U., ORTHO CLINICAL DIAGNOSTICS SPAIN, S.L.U., ROCHE DIAGNOSTICS, S.L. y SIEMENS HEALTHCARE S.L.U., todos ellos admitidos por la mesa de contratación en sesión de 15 de marzo de 2023, en la que acuerda también requerir a varios de los licitadores ciertas aclaraciones sobre las cláusulas de confidencialidad presentadas.

Cuarto. En sesión de 22 de marzo de 2023, la mesa de contratación procede a la apertura del sobre n.º 2 de cada uno de los licitadores, que incluye sus ofertas técnicas, a evaluar a través de criterios dependientes de un juicio de valor, remitiendo la documentación al equipo técnico designado para que emita el correspondiente informe. En sesiones posteriores se efectúan requerimientos sobre las cláusulas de confidencialidad que afectan a la documentación presentada por varios licitadores, dando traslado de las aclaraciones presentadas al equipo técnico

Examinadas las aclaraciones sobre la confidencialidad invocada por varios licitadores, en conexión con la documentación incluida en su oferta técnica, el equipo técnico eleva sus conclusiones a la mesa de contratación. Esta, en sesión de 19 de abril de 2023, con base en el criterio expuesto por los técnicos, acepta las cláusulas de confidencialidad de las mercantiles ABBOTT LABORATORIES, S.A. y BECKMAN COULTER, S.L.U., solicitando al órgano técnico la evaluación completa de la oferta técnica.

En la misma sesión, habiendo informado el equipo técnico que, al analizar la cláusula de confidencialidad de la mercantil ROCHE DIAGNOSTICS, S.L., se detecta que esta incluye en el sobre 2 documentación correspondiente al sobre 3, por lo que la mesa de contratación acuerda proponer al órgano de contratación su exclusión.



Quinto. Recibidos los informes técnicos y una vez atendidos por los licitadores los requerimientos efectuados, la mesa de contratación, en sesión de 17 de mayo de 2023, acuerda la exclusión de SIEMENS por considerar que su oferta no se ajusta a las características del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT), así como por haber incluido en el sobre 2 elementos a valorar en la fase correspondiente a la documentación incluida en el sobre 3. Por otro lado, atribuye a la oferta técnica de los restantes licitadores la siguiente puntuación:

-ABBOTT LABORATORIES, S.A: 41.50 puntos

-BECKMAN, S.L.U: 46.50 puntos.

-ORTHO CLINICAL DIAGNOSTICS SPAIN: 23 puntos

Siendo estas las puntuaciones asignadas, se acuerda igualmente la exclusión de ORTHO por no superar el umbral de 24.50 puntos que en esta fase exigen los pliegos de contratación.

Sexto. Mediante acuerdo del órgano de contratación de fecha 6 de noviembre de 2024 se acuerda la adjudicación del contrato a favor de BECKMAN COULTER, S.L.U.

Séptimo. Con fecha 27 de noviembre de 2024 la mercantil ROCHE DIAGNOSTICS, S.L.U. interpone recurso especial en materia de contratación contra su exclusión, solicitando:

“- La anulación de la resolución de adjudicación impugnada.

- La retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la exclusión de la oferta presentada por ROCHE.

- La continuación del procedimiento, debiendo el órgano de contratación, en el ejercicio de sus competencias, motivar la decisión de exclusión de la oferta presentada por Roche o, si comprueba que no concurren motivos para tal exclusión, readmitir a Roche en el procedimiento y adjudicar el contrato a la empresa que hubiese presentado la oferta que, cumpliendo los pliegos, tenga la mejor relación calidad-precio de acuerdo con los criterios de adjudicación fijados en los pliegos”.



Octavo. De conformidad con lo previsto en 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), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 5 de diciembre de 2024.

Noveno. Con fecha 5 de diciembre de 2024, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones en fecha 13 de diciembre de 2024 las licitadoras BECKMAN COULTER, S.L.U. y ORTHO-CLINICAL DIAGNOSTICS SPAIN, S.L.

Décimo. En fecha 5 de diciembre 2024 se acordó por la secretaria general de este Tribunal, actuando por delegación del mismo, mantener la suspensión 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 de los recursos 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, y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra los actos de exclusión de la oferta y adjudicación susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) y 44.2 b) y c) de la LCSP.

Tercero. La mercantil recurrente goza de legitimación activa para sostener sus pretensiones de anulación del acuerdo de adjudicación y exclusión a tenor de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP al tratarse de una persona jurídica, licitadora en el



procedimiento de contratación, que no resulta adjudicataria (es excluida), en virtud del acuerdo que ahora impugna y, por lo tanto, cumple el requisito de constituirse como *“persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Cuarto. Por lo que respecta a la interposición del recurso en el plazo legal que establece el artículo 50.1 de la LCSP, debemos examinar primeramente la alegación del órgano de contratación cuando insta la inadmisión del recurso por haber sido interpuesto fuera del plazo legalmente establecido; al efecto, sostiene el órgano de contratación que la exclusión de la oferta de la recurrente fue acordada por la mesa de contratación el 19 de abril de 2023 –notificada mediante su publicación en la PLACSP el 24 de abril de 2023– por lo que la interposición del recurso contra el acuerdo de adjudicación impugnando en este momento la exclusión de su oferta es extemporánea.

Pues bien, a juicio de este Tribunal el recurso ha sido interpuesto en el plazo legal establecido en el artículo 50 de la LCSP, puesto que en la sesión de 19 de abril de 2023 la mesa de contratación no acordó la exclusión de la mercantil recurrente, sino que formuló propuesta de exclusión –la cual no necesariamente tenía que ser asumida por el órgano de contratación–, de forma que, pese a ser competente la mesa de contratación para acordar la exclusión de la licitadora, lo cierto es que en la sesión de 19 de abril de 2024 no se adoptó ningún pronunciamiento que supusiera una decisión definitiva sobre la exclusión de la recurrente.

Este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones, que la propuesta de exclusión no constituye un acto de trámite cualificado ya que no pone fin al procedimiento, ni decide sobre el fondo del asunto ni genera perjuicio irreparable o produce indefensión, al poder separarse, el órgano de contratación, motivadamente de dicha propuesta de exclusión y los defectos se pueden hacer valer contra el acto definitivo. Así, en la resolución de este Tribunal n.º 1958/2021, de 29 de diciembre de 2021, decíamos que:

“Atendiendo al objeto del recurso especial y, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, siendo el acto impugnado una mera propuesta, no podemos afirmar encontrarnos ante un



acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial en materia de contratación (por todas, resoluciones 199/2012, 233/2017, 215/2018, y 1138/2019, entre otras muchas)”.

En efecto, los actos de inadmisión de candidatos o licitadores y la exclusión de ofertas, se configuran como actos de trámite cualificados, susceptibles de recurso especial en materia de contratación, cuando determinan que el interesado no continúa en la licitación, con lo que se elimina definitivamente la posibilidad de que pueda ser adjudicatario del contrato. Ahora bien, como se afirmaba, por ejemplo, en la Resolución 57/2020, de 16 de enero: *“para que este efecto se produzca (imposibilidad material de ser adjudicatario del contrato) ha de existir un acto cierto en el que se acuerde la inadmisión o la exclusión. De otra forma, lo único que existiría sería una mera posibilidad de que tal efecto tuviera lugar”.*

En el presente caso, en el expediente remitido no figura ningún documento acreditativo de que se haya dictado un acuerdo del órgano de contratación, acordando la exclusión de la ahora recurrente (exclusión, por tanto, que no ha tenido lugar hasta la resolución de adjudicación).

Por tanto, la exclusión de la recurrente no se acordó hasta la resolución de adjudicación del contrato, acto que sí es susceptible de recurso especial conforme prevé el art. 44.2 b) LCSP –no siéndolo, sin embargo, la propuesta de exclusión de la mesa de contratación–; siendo el acuerdo de adjudicación (que contiene la exclusión de la recurrente) de fecha 6 de noviembre de 2024 el acto frente al que se interpone el presente recurso especial, debemos concluir que el recurso –presentado en fecha 27 de noviembre de 2024– ha sido interpuesto dentro el plazo legal que establece el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. Se impugna en este recurso especial la exclusión de la mercantil recurrente del procedimiento de contratación, así como la adjudicación a favor de la mercantil BECKMAN COULTER, S.L.U., argumentando como fundamentos jurídicos de sus pretensiones:

- 1.- La falta de competencia de la mesa de contratación para acordar la exclusión
- 2.- De la falta de motivación de la exclusión acordada por el órgano de contratación en la resolución de adjudicación.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo defiende la conformidad a derecho del acto impugnado.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, debemos comenzar examinando las dos alegaciones que se contienen en el recurso: a) la incompetencia de la mesa de contratación; b) la falta de motivación de la exclusión acordada por el órgano de contratación.

Por lo que respecta a la primera de alegaciones anteriormente indicadas, la mercantil recurrente afirma en su recurso, respecto de dicha alegación, que: *“(...) se trata de una cuestión meramente incidental en la medida en que dicho extremo quedó convalidado con la aprobación de la resolución de adjudicación por parte del órgano de contratación”*.

En efecto, tal y como ha quedado expuesto en el fundamento jurídico quinto de esta resolución, la mesa de contratación no acordó la exclusión de la mercantil recurrente, sino que formuló propuesta de exclusión, la cual, como reconoce la propia recurrente ha sido asumida por el órgano de contratación en la resolución de 6 de noviembre de 2024.

En el supuesto que se examina nos encontramos, por lo tanto, ante una propuesta de exclusión de la mesa de contratación, asumida posteriormente por el órgano de contratación en la resolución de adjudicación, frente a la cual la recurrente ha podido interponer válidamente el presente recurso especial, por lo que no se aprecia ninguna irregularidad determinante de indefensión real y efectiva. En suma, no es posible apreciar incompetencia de la mesa de contratación puesto que en todo caso existe una resolución del órgano de contratación que ratifica la exclusión.

Séptimo. En lo referido a la segunda de las alegaciones formulada por el recurrente, hemos dicho, siguiendo por otro lado una doctrina plenamente asentada, que la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucinta siempre que sea suficiente (Resolución 1572/2024 de 5 de diciembre).



El examen del expediente muestra que la exclusión recurrida se propuso por la mesa de contratación, según hemos relatado en los antecedentes, en su sesión de 19 de abril de 2023. En la referida sesión se da cuenta del informe técnico elaborado en relación con las declaraciones de confidencialidad emitidas por los licitadores: En el referido informe se dice,

“Según alega la empresa ROCHE DIAGNOSTICS S.L., los documentos del sobre 2 no confidenciales son:

- Acreditación PPT-> no contiene información para valorar

-Reactivos y materiales» La información que contienen tiene una mínima valoración en los ítems del sobre 2

- Tabla Detalle Técnico Reactivos detalle de los reactivos ofertados documentación que hay que valorar en el sobre 3, nada de esta información se valora en el sobre 2:*

De hecho lo informan en su "Memoria Técnica".

Adicionalmente, se incorpora un extracto de la declaración de la recurrente, en el que se hace referencia al Anexo_Tabla_Detalle_Tecnico _Reactivos con un recuadro en el que se indica *“dicen que es del sobre 3, pero ese anexo lo han incluido en el sobre 2”*.

El informe concluye señalando que *“detectamos que hay documentación del sobre 3, que se ha presentado en el sobre 2. Creemos que esto puede ser motivo de invalidar la oferta”*.

La mesa de contratación acepta por unanimidad el informe técnico y acuerda proponer al órgano de contratación la exclusión de la recurrente, *“por incluir documentación en el sobre 2 correspondiente al sobre 3”*. Esta es la manifestación contenida en la comunicación de exclusión recibida por la recurrente.

Por último, es relevante señalar que el recurrente encabeza su recurso con el informe técnico que hemos transcrito parcialmente, lo que pone de manifiesto que lo conoce.



Todas estas circunstancias nos llevan a desestimar el motivo. En efecto, de los hechos expuestos no cabe duda de que, al margen de la manifiestamente mejorable tramitación que ha desarrollado el órgano de contratación, el recurrente ha conocido (i) que su exclusión se ha debido a que incluyó documentación en el sobre 2 correspondiente al sobre 3 y (ii), que esa documentación es precisamente el *Anexo_Tabla_Detalle_Tecnico*.

El recurrente considera que el informe técnico es inconcreto, puesto que, dice, los técnicos *“(...) plantean una mera posibilidad, sin desarrollar además en que aspectos concretos se refleja esa hipotética contaminación”*. Y concluye que la Mesa de Contratación, *“lejos de comprobar esa posibilidad (de haberlo hecho habría comprobado que no es tal) asume como veraz la situación que da origen a la exclusión de la propuesta de ROCHE”*. El recurrente confunde aquí dos planos claramente diferentes: el de la legalidad de la actuación desarrollada por la mesa de contratación y el de la motivación del acuerdo adoptado. Esta confusión aparece con toda claridad cuando dice (el subrayado es nuestro), *“[l]a decisión de exclusión contenida en la resolución de adjudicación que se está recurriendo no sólo carece de toda justificación, sino que ni siquiera se conoce la verdadera motivación, por cuanto en este momento, habiendo pasado ya tanto tiempo desde la presentación de su oferta, ROCHE sigue desconociendo si su proposición ha sido excluida por estimarse que hay una contaminación real, constatada y efectiva o bien si ha sido excluida simplemente porque se considera que hay en el sobre 2 una documentación que no se solicitaba allí, aunque esta documentación no provoque contaminación”*.

Lo cierto es que el recurrente sabe que ha sido excluido por incluir en el sobre 2 documentación del sobre 3. La motivación es, por lo tanto, y como ya hemos dicho, suficiente. Sostiene por las notificaciones recibidas no puede conocer si existe una contaminación real (es de suponer que está, en este punto, refiriéndose a nuestra doctrina al respecto) o simplemente una incorrecta conformación de los sobres electrónicos que no determinaría su exclusión. Pero esta cuestión, también lo hemos dicho, no afecta a la motivación del acuerdo (que es suficiente, por lo señalado hasta ahora), sino a su legalidad. Y sobre esta cuestión no se manifiesta el recurrente, por lo que, en aplicación del principio de congruencia, el Tribunal no puede entrar a conocer sobre ella.

Por lo expuesto, procede desestimar el motivo.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.A.H. y D. J.G.T., en representación de ROCHE DIAGNOSTICS, S.L.U., contra su exclusión y contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Suministro de los Reactivos, Calibradores, Controles, Fungibles específicos y elementos necesarios, incluyendo la dotación de equipos y equipamiento complementario mediante régimen de cesión de uso, así como su mantenimiento, para la realización de las diversas determinaciones analíticas en el laboratorio del HGUE adoptando el Modelo Organizativo de Laboratorio Core”*, con expediente PA 628/2022, convocado por el Departamento de Salud de Elche.

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 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