



Recurso nº 742/2026 C.A. Región de Murcia 56/2026

Resolución nº 1109/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por Dª. E.C.R en representación de LABORATORIOS SYVA, S.A., contra los pliegos del procedimiento “*Adquisición de vacuna para la inmunización contra la enfermedad de la lengua azul o fiebre catarral ovina (SEROTIPO 3) en la Región de Murcia*”, expediente 17009/2026, convocado por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Previa incoación de oficio del expediente tras la motivación de la necesidad e idoneidad de las prestaciones, la consejera de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia procedió a la aprobación, por el procedimiento abierto simplificado, del expediente de contratación “*Adquisición de vacuna para la inmunización contra la enfermedad de la lengua azul o fiebre catarral ovina (SEROTIPO 3) en la Región de Murcia*”, con un valor estimado de 59.985 euros.

Segundo. Tras la aprobación del expediente y de los pliegos rectores de la contratación, se publicó el anuncio de licitación y los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 10 de abril de 2026, estableciendo como plazo de presentación de ofertas hasta el 17 de abril de 2026 a las 23:59.

El objeto del servicio se anunció con el siguiente CPV:

33651690 - Vacunas para la medicina veterinaria.



Tercero. El procedimiento de contratación sigue los trámites de un contrato de suministro no sujeto a regulación armonizada, regulado en la vigente 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).

Cuarto. El 4 de mayo del presente se formaliza, en sede electrónica, recurso especial en materia de contratación interpuesto por el representante de LABORATORIOS SYVA, S.A., suplicando la estimación del recurso con anulación de los pliegos y retroacción del procedimiento al momento anterior a su aprobación. Fundamenta su recurso en los siguientes motivos: (i) inadecuación del procedimiento e insuficiencia del plazo de presentación de ofertas (ii) infracción del 126 LCSP en la configuración de las prescripciones técnicas (iii) vulneración de los principios de igualdad y libre competencia.

Quinto La Secretaría del Tribunal, reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fueron remitidos en plazo y en forma, solicitándose la inadmisión del recurso y subsidiariamente su desestimación.

Sexto. Se ha dado trámite de audiencia a los licitadores con fecha 14 de mayo de 2026 presentando alegaciones en fecha 21 de mayo CZ VACCIONES S.A.U. en las que suplica la inadmisión y subsidiariamente, desestimación del recurso.

Séptimo. Interpuesto el recurso, el 21 de mayo de 2026 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió adoptar de oficio la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 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.

Octavo. El 1 de junio de 2026, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, y tras el análisis de los motivos expuestos por el órgano de contratación en su informe de alegaciones resolvió revocar la adopción de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 25.3 del RPERMC y denegar la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el



procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pudiera continuar por sus trámites, habida cuenta de que los perjuicios que podrían derivarse para el recurrente de la suspensión del procedimiento son inferiores a los que se producirían al interés público si ésta se concediera.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso especial ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 7 de noviembre 2024 (BOE 18 de noviembre de 2024)

Segundo. En lo que se refiere a la legitimación, la recurrente no se ha presentado a la licitación, razón por la cual debe abordarse lo atinente a su legitimación para impugnar los pliegos.

Es doctrina de este Tribunal, la contenida en las Resoluciones nº 1393/2024, de 31 de octubre, nº 727/2024, de 6 de junio y nº 442/2023, de 13 de abril, entre otras, que para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario (i) debe haber presentado proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) no ha podido presentarla como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que le impiden participar en pie de igualdad (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 —Roj STS 4465/2005—), siendo lo relevante para reconocer la legitimación al recurrente que no ha presentado oferta es que las condiciones de los pliegos que combate le hayan impedido presentar proposición, condiciones que combate en su recurso, pues no resulta admisible un recurso especial en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación.

El Tribunal mantiene esta doctrina, que encuentra asimismo su apoyo en la doctrina sentada por la sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, asunto



T849/19, de manera que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

En esta se dice: “26 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, resultaría excesivo exigir que presente, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por la Directiva 89/665 contra esas características, una oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido cuando las posibilidades de que se le adjudique el contrato son nulas debido a la existencia de las citadas características (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità* y otros, C-328/17, EU:C:2018:958, apartado 47 y jurisprudencia citada). 27 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que, habida cuenta de que solo con carácter excepcional puede reconocerse el derecho de recurso al operador que no ha presentado una oferta, no puede considerarse excesivo exigir que este demuestre que las cláusulas de la licitación imposibilitan la presentación de una oferta (sentencia de 28 de noviembre de 2018, *Amt Azienda Trasporti e Mobilità* y otros, C-328/17, EU:C:2018:958, apartado 53). 28 Aunque dicha sentencia se dictó a raíz de una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de disposiciones de la Directiva 89/665, que solo vincula a los Estados miembros, la solución que se desprende puede aplicarse *mutatis mutandis* a un caso como el de autos, en el que la demandante afirma que no pudo presentar una oferta debido a las especificaciones técnicas de las condiciones de la licitación convocada por una agencia de la Unión Europea, especificaciones técnicas que impugna”.

En este sentido, la recurrente argumenta que aún no ha presentado oferta porque las condiciones de la licitación, y en particular, la configuración de las prescripciones técnicas, le han supuesto la imposibilidad de presentar una oferta en un plazo ya de por sí limitado. Este Tribunal considera que las razones esgrimidas en el recurso son efectivamente susceptibles de dificultar o impedir la presentación de oferta en el procedimiento, por lo que



se le reconoce legitimación para la interposición del recurso especial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. Se han cumplido las formalidades de plazo y demás previstas en la LCSP para la interposición del presente recurso.

Cuarto. En cuanto al acto recurrido, el apartado 2 de la LCSP señala que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:*

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

De modo que debe concluirse que el recurso se interpone contra un acto recurrible, como son los pliegos.

No obstante, dispone el art. 44.1 LCSP que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros”.

En este caso, el contrato a que se refieren los pliegos es un contrato de suministro con un valor estimado que no supera los 100.000 euros, en cuanto asciende, según el anuncio de



licitación y el apartado C del ANEXO I del PCAP, a los 59.985 euros, por lo que en principio, no está dentro de los contratos susceptibles de recurso.

A este respecto, alega la parte recurrente, en síntesis, que, aun cuando el expediente objeto de impugnación ha sido tramitado mediante procedimiento abierto simplificado del artículo 159.6 de la LCSP y presenta un valor estimado inferior al umbral previsto en el artículo 44 de dicha norma, la procedencia del presente recurso no puede determinarse atendiendo exclusivamente a dicho valor individual.

Así, sostiene que el contrato recurrido no constituye una actuación aislada, sino que forma parte de una necesidad pública homogénea, continuada y estructural —vinculada a una campaña de vacunación—, previamente atendida mediante otro expediente sustancialmente idéntico tramitado por el mismo órgano de contratación. Añade que el propio pliego reconoce la continuidad de la prestación, lo que, a su juicio, evidenciaría la existencia de una unidad funcional y económica que impediría excluir la procedencia del recurso especial por el solo dato del valor estimado del expediente individualmente considerado, al concurrir un supuesto de fraccionamiento artificioso del objeto contractual.

A este respecto, debemos recordar que la procedencia del recurso especial en materia de contratación constituye una cuestión de orden público procesal, cuya determinación ha de efectuarse conforme a los criterios objetivos establecidos en el artículo 44 de la LCSP, atendiendo exclusivamente al tipo de contrato y al valor estimado del contrato concretamente impugnado, sin que resulte posible alterar tales parámetros mediante consideraciones de carácter material o finalista. Así, la inadmisión del recurso por insuficiencia de cuantía responde a la aplicación directa de un presupuesto legal tasado, que opera con independencia de las circunstancias concurrentes en el expediente.

En este sentido, la doctrina de este Tribunal rechaza expresamente que, a efectos de determinar la recurribilidad de un contrato, puedan tomarse en consideración otros expedientes distintos, aun cuando guarden relación material o respondan a una misma necesidad administrativa, pues cada procedimiento de contratación debe ser considerado de forma autónoma e independiente, sin que quepa integrar o acumular artificialmente su valor con el de otros contratos para superar los umbrales legalmente establecidos.



En particular, la eventual existencia de una necesidad homogénea o continuada, así como la posible concurrencia de un fraccionamiento indebido del objeto contractual —prohibido por el artículo 99.2 de la LCSP—, constituye, en su caso, una cuestión de legalidad sustantiva del procedimiento de contratación, susceptible de ser examinada en las vías procedimentales correspondientes, pero que no incide en la determinación de la competencia de este Tribunal ni en la admisibilidad del recurso especial.

Desde esta perspectiva, no puede prosperar la tesis de la parte recurrente en cuanto pretende reconstruir una supuesta “unidad económica o funcional” del contrato a partir de expedientes anteriores, con el fin de justificar la procedencia del recurso especial. Tal planteamiento, supondría desbordar el sistema tasado de acceso al recurso previsto en el artículo 44 de la LCSP, introduciendo un criterio de agregación no contemplado en la norma y contrario a su carácter objetivo.

A mayor abundamiento, debe rechazarse la premisa implícita en la argumentación de la recurrente relativa a la pretendida unidad necesaria de la contratación. En efecto, es doctrina consolidada de este Tribunal que la determinación del objeto del contrato constituye una potestad propia del órgano de contratación, que ha de ejercerse en atención a las necesidades públicas a satisfacer, de conformidad con los artículos 28 y 99 de la LCSP.

Esta facultad comprende, no solo la definición de las prestaciones que integran el objeto contractual, sino también la decisión acerca de si dichas necesidades deben ser atendidas mediante una única licitación o mediante varias contrataciones sucesivas o simultáneas, en función de criterios de eficacia, eficiencia y adecuada gestión de los recursos públicos. En este mismo sentido, el ordenamiento reconoce expresamente un margen de apreciación al órgano de contratación en cuestiones estrechamente vinculadas a dicha configuración, como es la posibilidad de dividir o no el contrato en lotes (artículo 99.3 LCSP), de modo que la opción por una u otra técnica organizativa no constituye por sí misma infracción alguna, siempre que responda a una justificación objetiva y no tenga por finalidad eludir la aplicación de las reglas de publicidad o procedimiento.



De ello se sigue que la mera existencia de contratos anteriores de contenido similar o la reiteración de necesidades en el tiempo no determinan, por sí solas, la existencia de una única realidad contractual jurídicamente indivisible, ni permiten sustituir el juicio técnico-organizativo del órgano de contratación por una reconstrucción ex post efectuada por el recurrente. Solo en el supuesto de que se acreditase de manera suficiente un fraccionamiento artificioso dirigido a eludir la normativa aplicable cabría efectuar un reproche de legalidad, pero sin que ello altere en ningún caso las reglas de acceso al recurso especial, que permanecen ancladas en los criterios objetivos establecidos en el artículo 44 de la LCSP.

En consecuencia, constatado que el contrato objeto de impugnación presenta, considerado aisladamente, un valor estimado inferior al umbral legalmente exigido para su impugnación mediante recurso especial debe concluirse que el mismo no es susceptible de dicho recurso, procediendo su inadmisión sin necesidad de entrar en el examen de las restantes cuestiones planteadas

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D^a. E.C.R en representación de LABORATORIOS SYVA, S.A., contra los pliegos del procedimiento “*Adquisición de vacuna para la inmunización contra la enfermedad de la lengua azul o fiebre catarral ovina (SEROTIPO 3) en la Región de Murcia*”, expediente 17009/2026, convocado por la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia.

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 Región de Murcia, 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