



**Recurso nº 384/2025 C.A. Principado de Asturias 23/2025**

**Resolución nº 646/2025**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 30 de abril de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. R.B., en representación de BIOGINE FARMA, S.L.U., contra su exclusión y la adjudicación del procedimiento de contratación relativo al “*Suministro de solución estéril de ácido hialurónico para irrigación vesical*”, expediente 2024000512, convocado por la Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

**Segundo.** Por resolución del órgano de contratación, Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias, de fecha 29 de octubre de 2024, se aprobó el expediente de contratación del “*Suministro de solución estéril de ácido hialurónico para irrigación vesical*”.

El valor estimado del contrato es de 1.004.400 euros.



**Tercero.** En fecha 30 de octubre de 2024, se publicó anuncio de licitación y los pliegos en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, habiéndose presentado dentro de plazo, las siguientes propuestas:

- LABORATORIOS RUBIO, S.A. A08222465
- BIOGINE FARMA, S.L.U. B42679423
- LABORATORIOS FIDIA FARMACEUTICA, S.L. B87163762
- NAKAFARMA, S.L. B70151782

**Cuarto.** En fecha 13 de diciembre de 2024, se reunió la mesa de contratación para la apertura de los sobres 1 y 2, (Acta 42/2-2024). Se procedió a la apertura del sobre nº 1 correspondiente a la documentación administrativa, que resulta correcta en todos sus términos. A continuación, se procedió a la apertura del sobre nº 2 correspondiente a Documentación Técnica, acordándose dar traslado de la documentación presentada por los licitadores al director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología y solicitar el pertinente Informe Técnico de cumplimiento de prescripciones técnicas.

**Quinto.** La mesa de contratación se reunió el 3 de enero de 2025, a las 10:41 horas para la lectura del informe de cumplimiento de prescripciones técnicas y apertura del sobre 3 (Acta 1- 2/2025).

Se dio lectura al Informe de cumplimiento de prescripciones técnicas, emitido por el Director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología en fecha 30/12/2024, en el que se reflejaba que los licitadores PPT LABORATORIOS FIDIA FARMACEUTICA, S.L. y NAKAFARMA, S.L. sí cumplen el PPT, no así BIOGINE FARMA, S.L.U. y LABORATORIOS RUBIO, S.A.

Se procedió a continuación a la apertura del sobre nº 3, correspondiente a la oferta económica comprobándose que los precios ofertados ni superaban el precio de licitación ni estaban incurso en presunción de anormalidad y proponiéndose adjudicación a la oferta de menor importe (de acuerdo con lo previsto en el apartado 23 del cuadro-resumen del



pliego de cláusulas administrativas particulares -en adelante, PCAP-) a favor de LABORATORIOS FIDIA FARMACEUTICA, S.L.

**Sexto.** En fecha 24 de enero de 2025, la mesa de contratación volvió a reunirse para proceder a la lectura del Informe de rectificación del informe de cumplimiento de prescripciones técnicas, emitido por el director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología del Hospital Universitario Central de Asturias, por el cual se modificaba el informe emitido con fecha 30 de diciembre por error en la valoración de los criterios de cumplimiento del PPT (Acta 04-3//2025).

En el nuevo informe se concluía que sólo la oferta de NAKAFARMA, S.L. cumplía con todos los requisitos exigidos en el PPT, por ser la única que presenta vial de 100 mg. y, por ello, se acordaba emitir propuesta de adjudicación a su favor.

**Séptimo.** En fecha 4 de marzo de 2025, se dictó resolución de adjudicación en la que también se excluía la oferta de la recurrente por la Gerencia del Área Sanitaria IV, notificándose en la misma fecha a través de la Plataforma de Licitación Electrónica Vortal, a los adjudicatarios y no adjudicatarios. Así manifestaba la citada resolución:

*“PRIMERO. - Confirmar las actuaciones practicadas para la contratación del mencionado suministro, como trámite anticipado al amparo de lo establecido en el artículo 117.2 de la LCSP y artículo 7.1 del Decreto 83/1988, de 21 de julio, del Principado de Asturias por el que se regula la tramitación anticipada de expedientes de gasto.*

*SEGUNDO. - Excluir del procedimiento a las empresas FIDIA FARMACEÚTICA, S.L.U, BIOGINE FARMA, S.L.U., y LABORATORIOS RUBIÓ, S.L. por incumplimiento de PPT, según queda reflejado en informe de rectificación del informe de cumplimiento de prescripciones técnicas del Suministro de solución estéril de ácido hialurónico para irrigación vesical con destino al Hospital Universitario Central de Asturias – Área IV del Director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología de fecha 22 de enero de 2025.*

*TERCERO. - Que se adjudique el expediente 2024000512 CONP/2024/6257 en los siguientes términos (...) a NAKAFARMA, S.L”.*



**Octavo.** Disconforme con la citada resolución por la que se acuerda su exclusión del procedimiento de licitación y la adjudicación del contrato, en fecha 17 de marzo de 2024, BIOGINE FARMA, S.L.U. presentó ante este Tribunal recurso en el que se solicita la anulación de los acuerdos impugnados limitándose a invocar, con carácter general, la vulneración de los principios de igualdad y libre concurrencia y, asimismo, la falta de motivación adecuada de la exclusión de su oferta.

**Noveno.** El órgano de contratación emitió, en fecha 31 de marzo de 2025, el informe al que se refiere el artículo 56 de la LCSP solicitando que se desestime el recurso interpuesto considerando que *“la decisión de exclusión del recurrente fue adoptada correctamente toda vez que en el Pliego de Prescripciones Técnicas se establecía, de manera inequívoca y taxativa, el requisito de que la presentación del producto objeto de licitación debía efectuarse en formato de vial, lo cual justifica plenamente la exclusión del licitador del proceso de adjudicación”*.

**Décimo.** Con fecha 1 de abril de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, habiendo evacuado el trámite de NAKAFARMA, S.L. mediante la presentación de su oportuno escrito de alegaciones en el que insta asimismo la desestimación del presente recurso.

**Undécimo.** Mediante Resolución de 27 de marzo de 2025, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó 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 del recurso la que acuerde el levantamiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.2 de la LCSP, así como de acuerdo con el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Principado de Asturias sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de 29 de octubre de 2021).



**Segundo.** El acuerdo de adjudicación y el de exclusión impugnados son susceptibles de recurso especial de conformidad con lo que dispone el artículo 44.2. b) y c) de la LCSP en relación con el artículo 44.1.a), al tratarse de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros.

**Tercero.** La legitimación activa de la entidad recurrente deriva de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, en cuanto concurrió al procedimiento de licitación e impugna el acuerdo que le impide continuar en el procedimiento.

**Cuarto.** El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 de la LCSP.

**Quinto.** Entrando en el examen del fondo del asunto, se aprecia que el órgano de contratación excluyó a la hoy recurrente en virtud de la resolución de 4 de marzo de 2025, *“por incumplimiento de PPT, según queda reflejado en informe de rectificación del informe de cumplimiento de prescripciones técnicas del Suministro de solución estéril de ácido hialurónico para irrigación vesical con destino al Hospital Universitario Central de Asturias – Área IV del Director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología de fecha 22 de enero de 2025”*.

Dicho Informe (puesto a disposición de las licitadoras y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 31 de enero de 2025), firmado por el Director de la U.G.C. de Urología del Hospital Central Universitario de Asturias justifica exhaustivamente por qué el formato ofertado por algunas de las licitadoras del medicamento objeto del contrato de suministro (entre ellas, la hoy recurrente) no cumple con los requisitos técnicos del pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT), ni se ajusta a las necesidades médicas para las que se utiliza el medicamento y su posología.

La cuestión objeto del recurso consiste en determinar si la oferta de la recurrente cumplía con lo previsto en el PPT.

En este sentido, es claro el PPT cuando establece como prescripciones técnicas mínimas que ha de cumplir el producto:



**“SOLUCIÓN ESTÉRIL DE ÁCIDO HIALURÓNICO PARA IRRIGACIÓN VESICAL:**

- Vial de 100 mg de hialuronato sódico en 50 ml de solución.
- Producto estéril para instilación vesical.
- Monouso”.

En este sentido, ya el artículo 139 LCSP señala que: *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.*

Siendo los pliegos la ley del contrato, vinculan tanto a la Administración contratante como a los licitadores y, conforme al artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone la aceptación incondicionada por el empresario de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad ni reserva alguna.

Por lo que respecta al incumplimiento del PPT, entre otras muchas, en la resolución 1135/2024, de 26 de septiembre de 2024, dijimos:

*“Es criterio reiterado de este Tribunal la obligación de los licitadores de cumplir con las prescripciones establecidas en el PPT siendo la consecuencia obligada, en caso de incumplimiento, la exclusión del procedimiento y, ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y que dispone:*

*“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la Mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.*



*Por lo que respecta al incumplimiento del PPT, en la resolución de este Tribunal Resolución 1135/2024, de 26 de septiembre de 2024*

*Es criterio reiterado de este Tribunal la obligación de los licitadores de cumplir con las prescripciones establecidas en el PPT siendo la consecuencia obligada, en caso de incumplimiento, la exclusión del procedimiento y, ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y que dispone:*

*“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la Mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.*

La resolución nº 608/2021, de 21 de mayo resume también la doctrina del Tribunal en la materia, señalando:

*“A este respecto, hay que tener en cuenta la doctrina de este Tribunal en relación a este aspecto en concreto. la Resolución 1104/2020 pone de manifiesto que: “Es doctrina consolidada de este Tribunal que, para que proceda la exclusión del licitador, el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro. Citamos, por todas, la Resolución nº 323/2020 de 5 de marzo de 2020 que al respecto dispone: ‘En efecto, del artículo 139 de la vigente LCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas*



*descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa o el órgano asesor del órgano de contratación, puedan valorar la adecuación de las ofertas al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento que se denuncia sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. (...) Debe recordarse que, como tiene establecido este Tribunal en reiterada doctrina, solo es posible excluir una oferta de una licitadora por incumplimiento del PPT cuando la misma oferta sea abiertamente contraria a los requerimientos del PPT, cuestión que no concurre en este procedimiento de licitación. Así, se recoge en la Resolución 1205/2018: ‘También se ha dicho (resolución 560/2015, de 12 de junio) que el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento’. De la documentación remitida a este Tribunal no cabe deducir que la oferta del adjudicatario incumpla los requisitos técnicos exigidos, sin perjuicio de que, en fase de ejecución del contrato, las prescripciones ofertadas hayan de ser verificadas por el órgano de contratación. (...)’.*

Asimismo, en la resolución nº 1590/2023 (recurso nº 1498/2023), de 14 de diciembre, decíamos que:





*“Antes de entrar en las causas de exclusión señaladas por el recurrente debemos explicar someramente el criterio de este Tribunal para apreciar incumplimiento del PPT como causa exclusión de un licitador por la descripción técnica contenida en su oferta. Se ha reiterado que para que se trate de una causa de exclusión el incumplimiento ha de ser expreso y claro. En efecto, del artículo 139 de la LCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación.*

*Precisamente en base al citado precepto, hemos dicho que la omisión en el contenido de la oferta de prescripciones que se contienen en el pliego de prescripciones técnicas no es causa de exclusión, al presumirse el cumplimiento, como consecuencia del acatamiento del pliego que supone la presentación de la oferta. Sólo cuando el incumplimiento que se denuncia sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.*

*De otro lado, el incumplimiento ha de ser claro; es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. También tiene sentado este Tribunal, que una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones. En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (resoluciones nº 1254/2023, de 28 de septiembre de 2023 y 1601/2021, de 12 de noviembre de 2021, entre otras muchas), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la*

*legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso, en un criterio que se ha reflejado entre otras en la resolución nº 409/2022, de 31 de marzo de 2022)”.*

Aplicando la doctrina expuesta en materia de incumplimiento del PPT, así como el principio de discrecionalidad técnica, el control de este Tribunal ha de ceñirse a determinar si se ha producido o no ese incumplimiento del PPT por parte de la oferta de la hoy recurrente que ha motivado su exclusión del procedimiento de licitación y, asimismo, si el informe técnico motiva o no de forma adecuada y suficiente las razones por las que considera que la recurrente no cumple con las prescripciones de los pliegos.

En este sentido, se aprecia que el PPT exigía, y no ha sido discutido por la recurrente, como prescripción técnica mínima la inclusión en las ofertas de “SOLUCIÓN ESTÉRIL DE ÁCIDO HIALURÓNICO PARA IRRIGACIÓN VESICAL: - Vial de 100 mg de hialuronato sódico en 50 ml de solución”.

Al margen de que resulta claro a simple vista que la oferta de la hoy recurrente no cumple con las prescripciones técnicas mínimas recogidas en el PPT por cuanto la dosis ofertada era mayor: 120 mg en 50 ml; y con otra presentación: jeringa precargada, tanto el Informe de rectificación del informe de cumplimiento de prescripciones técnicas, emitido por el Director de la Unidad de Gestión Clínica de Urología del Hospital Universitario Central de Asturias, en fecha 22 de enero de 2025 (doc. Nº 13.2 del expediente) como el propio informe técnico de 26 de marzo de 2025, en que se basa el informe del órgano de contratación, consideran que la oferta de la hoy recurrente no cumple lo exigido por el PPT por cuanto su forma de presentación es jeringa precargada de 120 mg y no vial de 100mg de hialuronato sódico en 50 ml de solución.

A juicio de este Tribunal, tanto de la exposición y examen realizado por el órgano de contratación, con base en los informes técnicos que obran en el expediente, como del propio examen de la documentación realizada por este Tribunal, resulta que no puede considerarse que la recurrente haya cumplido con lo exigido por el PPT resultando, en consecuencia, procedente su exclusión del procedimiento.

Por otra parte, con respecto a la adjudicación, ningún reproche se hace en el recurso con respecto a la existencia de vicios formales de procedimiento o que la selección y



adjudicación a favor de NAKAFARMA, S.L. no se haya realizado conforme a los pliegos por los que se rige esta adjudicación y por lo dispuesto en la LCSP.

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. R.B., en representación de BIOGINE FARMA, S.L.U., contra su exclusión y la adjudicación del procedimiento de contratación relativo al *“Suministro de solución estéril de ácido hialurónico para irrigación vesical”*, expediente 2024000512, convocado por la Gerencia del Área Sanitaria IV del Servicio de Salud del Principado de Asturias.

**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 Asturias, 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