

Recurso nº 369/2025

Resolución nº 398/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 25 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don BASILISO PASTOR ASENSIO, en nombre propio, contra resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Príncipe de Asturias, de fecha 24 de julio de 2025, por la que se adjudica el contrato de “*Suministro de víveres del Hospital Universitario Príncipe de Asturias*”, dividido en 14 lotes, Expediente PA HUPA 54/25 y se acuerda su exclusión del lote 4 (“*Congelados y pescados frescos*”), licitado por el citado hospital, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 23 de abril de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 2.275.204,82 euros y su plazo de duración será de doce meses.

A la presente licitación se presentaron para el lote nº4 tres licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. – La mesa de contratación en sesión celebrada en fecha 25 de junio de 2025 determinó la oferta con la mejor relación calidad-precio, en función del informe técnico emitido por el Servicio promotor y de la valoración económica efectuada en base a los criterios que figuran en el apartado 8 de la cláusula primera del PCAP.

La mesa de contratación realiza la propuesta de adjudicación con fecha 23 de julio de 2025 a favor de la empresa GRUPO MANRIQUE ARANJUEZ, S.L. (en adelante GRUPO MANRIQUE).

En base a la propuesta de adjudicación, el órgano de contratación resuelve con fecha 24 de julio de 2025 adjudicar el lote nº4 a favor de la empresa licitadora propuesta por la mesa de contratación, que fue notificada el 28 de julio de 2025, publicándose en ese mismo día en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid.

Tercero. - El 19 de agosto de 2025, tuvo entrada en este Tribunal el 21 el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por don BASILISO PASTOR ASESENSIO por el que solicita la anulación de la adjudicación del lote nº4 del contrato.

Cuarto. – El 28 de agosto de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

Quinto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida para el lote nº4 en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación del contrato.

Sexto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones, que fueron presentadas por la empresa GRUPO MANRIQUE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una licitadora excluida del procedimiento de licitación, en consecuencia, sus *“derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 24 de julio de 2025, practicada la notificación el día 28 del mismo mes e interpuesto el recurso el día 19 de agosto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso formalmente contra la resolución de adjudicación de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1- Alegaciones de la recurrente

El órgano de contratación, junto a la resolución de adjudicación de cada uno de dichos 14 lotes, ordenó su exclusión con motivo de supuestos incumplimientos de las previsiones del pliego de prescripciones técnicas y sobre la base de una insuficiente motivación, sin mayor desarrollo en la documentación contractual y sin prueba alguna que respalde sus afirmaciones, por cuanto no se aportó informe técnico al que hizo referencia el Acta 21/25 de la Mesa de Contratación.

En el acuerdo de adjudicación, en el que se le excluye del procedimiento de licitación para el lote nº4 se hace constar:

“Por no cumplir las condiciones descritas en el Pliego de Prescripciones Técnicas:

· BASILISO PASTOR ASENSIO, 51857732T. LOTE 4 El producto Lomos de atún no cumple las especificaciones técnicas ya que no viene fileteado como se detalla en el PPT”.

A su juicio, el acuerdo de exclusión es erróneo, por cuanto el producto ofertado sí cumplía con lo requerido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), habida cuenta de que, en cualquier caso, no todo incumplimiento determina la exclusión del licitador, sino que dicho incumplimiento ha de ser claro y palpable, por lo que no se considera ajustada a derecho dicha exclusión.

Considera que el producto *“lomo de atún”* (lote 4, grupo 4.1, artículo 8) cumple las exigencias del PPT por cuanto se ajusta a una de las dos alternativas de presentación previstas en dicho pliego.

El PPT, con relación al lote 4, tras enumerar los diferentes grupos y productos que integran cada grupo, describe de forma específica la descripción de cada producto.

En ese sentido, en el apartado 4.1.8 se indica:

“Lomos de atún: Thunnus spp. Congelado. Sin piel ni espinas. Presentado en piezas de hasta 5 Kg de peso, sin glasear y envasadas al vacío o presentado en rodaja

transversal de 180 gr sin que el glaseado pueda suponer más del 5% del peso unitario acorde con los epígrafes 3.12.06 y 3.12.17 del Código Alimentario”.

Por tanto, en cuanto a la presentación de los lomos de atún, esta podía realizarse en piezas de hasta 5 kg de peso o, alternativamente, en rodaja transversal de 180 gr sin que el glaseado superase más del 5%.

Destaca que, en el modelo de proposición económica presentada, se detalló de forma clara y precisa que con relación a dicho producto 4.1.8 “*lomos de atún*” que la presentación del producto se realizaba mediante filetes en rodajas de 150 a 180 gramos, sin glaseo ni espinas y envasado al vacío, careciendo de justificación el motivo de exclusión invocado por el órgano de contratación. Así mismo, las características del producto se incluyeron en la memoria técnica exigida en el apartado 2º del PPT.

Por otro lado, alega que el incumplimiento de las prescripciones técnicas ha de ser expreso y claro para comportar la exclusión del licitador, por lo que la exclusión acordada no se ajusta a derecho en clara vulneración de los principios de concurrencia, proporcionalidad y antiformalismo.

Los pliegos no establecieron la obligación de licitar al lote completo ni fijaron limitación en cuanto al número de lotes a los que se podía concurrir ni en cuanto al número de lotes respecto a los que podía resultar adjudicatario un mismo licitador, pero, además, no se obligaba a presentar oferta a todos y cada uno de los productos que integraban un mismo lote.

En consecuencia, en el hipotético caso de que algún producto no se ajustase a las previsiones del PPT, nada impedía al órgano de contratación excluir dicho producto de la valoración de ofertas, efectuando la valoración del resto de productos incluidos en dicho lote, en garantía del principio de concurrencia y selección de la mejor oferta calidad-precio.

En concreto, se acuerda la exclusión de su oferta a todo el lote 4 (cuyo presupuesto base de ejecución para 12 meses era de 226.455,60 € (IVA excluido) ante el supuesto incumplimiento de uno de los productos ofertados 4.1.8 (lomos de atún) cuyo presupuesto de licitación máximo estimado era de tan solo 4.897,20 €; resultando dicha exclusión totalmente desproporcionada, en clara vulneración del principio de concurrencia, especialmente cuando la documentación contractual no establecía la obligación de licitar a lote completo.

Apela a la doctrina de este Tribunal respecto a que el incumplimiento de las prescripciones técnicas establecidas en el PPT ha de ser expreso y claro para comportar la exclusión del licitador, según la doctrina consolidada de los Tribunales de recursos.

Considera que la resolución de exclusión vulnera los principios de concurrencia, proporcionalidad y antiformalismo que rigen en contratación pública.

A su juicio, el órgano de contratación debió otorgar trámite de aclaración antes de adoptar la decisión de exclusión en garantía del principio de concurrencia y proporcionalidad. Resulta evidente, por tanto, que antes de adoptar la drástica decisión de exclusión del licitador por supuestos incumplimientos del PPT, que en modo alguno resultan claros y expresos, debió conferirse trámite de aclaraciones, especialmente en consideración de las circunstancias anteriormente indicadas que concurren en este caso.

Finalmente, alega que la motivación de la resolución de exclusión de la oferta resultó insuficiente.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Tras el exhaustivo análisis de las ofertas técnicas ofertadas por los diferentes licitadores que se presentaron a la licitación, se constató, según la oferta técnica

enviada por el proveedor recurrente que el siguiente producto, (lote 4, grupo 4.1, artículo 8) objeto de recurso, no cumplía las especificaciones claras y concisas que se exigen tanto en el PPT, como en el PCAP: el objeto es lomo de atún fileteado en rodajas de 150-180 gr., estando bien definido y no cabiendo ninguna otra interpretación al objeto del contrato.

La exigencia de que el lomo de atún venga fileteado es debido al cumplimiento de las recomendaciones en materia de manipulación de víveres en las cocinas hospitalarias con la finalidad de evitar las manipulaciones y las contaminaciones que pudieran derivarse.

En el análisis de la oferta técnica del licitador recurrente se observa que la presentación del mismo es en lomos envasados al vacío de entre 3/8 kilos la pieza. Además, en la foto que acompaña la ficha técnica, se aprecia claramente, que se trata de un producto entero sin filetear, como se especifica en los pliegos que rigen la licitación (adjunta fotografía al respecto).

La no presentación de un producto en las condiciones especificadas, produce un detrimiento en la calidad de la oferta, no ajustándose en el caso del objeto de este recurso, a las necesidades que por operativa laboral necesita el Hospital.

En el recurso se hace referencia a este apartado del PPT:

*“4.1.8 Lomos de atún: *Thunnus spp.* Congelado. Sin piel ni espinas. Presentado en piezas de hasta 5 kg. de peso, sin glasear y en envasadas al vacío o presentado en rodaja transversal de 180 gr sin que el glaseado pueda suponer más del 5% del peso unitario acorde con los epígrafes 3.12.06 y 3.12.17 del Código Alimentario.”*

Parece evidente que en la medida en la que tanto en el PPT como en el PCAP se exige claramente, como ya se ha hecho alusión con anterioridad, que el producto atún debe ser presentado fileteado en rodajas, y la mención que se hace a las piezas de hasta 5 kg de peso es simplemente para aclarar que el fileteado debe hacerse de piezas de no mayor tamaño para que la ración resultante pueda ubicarse

correctamente en la vajilla durante el emplatado del mismo, ya que estos son de un tamaño pequeño (Ø206 mm).

Respecto a la posibilidad de subsanación, señala que, de acuerdo con el artículo 95 de la LCSP, efectivamente el órgano de contratación o su órgano auxiliar, “*podrá recabar*”, acción facultativa no preceptiva, de la que dispone la Administración, para el caso de tener dudas, recabar otro tipo de documentación que subsane, aclare o complemente el expediente del licitador.

Pero en este caso el órgano promotor no tuvo ninguna duda a la hora de evaluar la oferta del recurrente, lo que hace no ser necesario utilizar la acción facultativa que posee la Administración contemplada en el artículo 95 de la LCSP.

3- Alegaciones de los interesados

La adjudicataria, GRUPO MANRIQUE, se opone a las pretensiones de la recurrente, en base a los siguientes argumentos:

La empresa recurrente fue correctamente excluida del procedimiento de contratación al no cumplir las prescripciones técnicas exigidas en el PPT.

En concreto, en el producto 4.1.8 (filetes de atún), la oferta presentada, en base al propio documento de recurso presentado por el recurrente, donde reconoce que la ficha técnica del producto no cumple con la característica consistente en piezas fileteadas, lo que constituye un incumplimiento esencial del objeto del contrato.

Conforme al artículo 139.1 de la LCSP, la aceptación de las proposiciones queda condicionada al cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos en los pliegos. De igual modo, el artículo 145 LCSP exige que las ofertas se ajusten estrictamente a lo dispuesto en los pliegos, quedando excluidas aquellas que no lo hagan.

Por lo tanto, el PPT exigía expresamente filetes de atún (producto 4.1.8) fileteados y la oferta de la recurrente no cumplía esta prescripción, aportando un producto distinto y no fileteado. La doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)(resoluciones 556/2016, 809/2018, entre otras) confirma que los incumplimientos técnicos no son subsanables.

Sostiene la imposibilidad de subsanar la oferta de la recurrente, destacando que la oferta presentada por la misma adolece de incoherencia interna, pues si bien en la proposición económica parece ofertar el producto fileteado, en la ficha técnica aportada, según el recurso, no consta dicha característica, sino lo contrario.

Esta contradicción genera inseguridad e impide verificar con certeza el cumplimiento de las prescripciones técnicas, en contra de lo exigido por el artículo 139.1 de la LCSP, que impone a los licitadores la obligación de presentar proposiciones claras, completas y conformes con los pliegos.

Conforme al principio de riesgo y ventura del licitador, los defectos, ambigüedades o incoherencias de la oferta deben recaer sobre quien la presenta. Además, la subsanación de este defecto no es posible, ya que equivaldría a modificar una característica esencial de la oferta presentada, lo cual está expresamente vedado por la doctrina reiterada del TACRC (Resoluciones 556/2016 y 809/2018, entre otras). La modificación de la oferta tras la apertura de proposiciones no es posible, al suponer una vulneración de los principios de igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia (art. 1 LCSP).

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si la oferta del recurrente cumple con las exigencias técnicas recogidas en los pliegos.

En el PCAP, en su cláusula 3, donde se detalla el presupuesto base de licitación, en

el lote nº4, producto 4.1.8 se indica: “*Lomo de atún: LOMO FILETEADO EN RODAJAS DE 150-180 GR. Sin glaseo ni espinas. Envasado al vacío*”.

En el apartado 1 del PPT, sobre el objeto del contrato, señala para el lote nº4, producto 4.1.8 “*Lomo de atún: LOMO FILETEADO EN RODAJAS DE 150-180 GR. Sin glaseo ni espinas. Envasado al vacío*”.

A continuación, en el PPT, se detallan las definiciones específicas de cada producto. En cuanto a lo que interesa para la presente resolución, indica:

“*4.1.8 Lomos de atún: Thunnus spp. Congelado. Sin piel ni espinas. Presentado en piezas de hasta 5 Kg de peso, sin glasear y envasadas al vacío o presentado en rodaja transversal de 180 gr sin que el glaseado pueda suponer más del 5% del peso unitario Acorde con los epígrafes 3.12.06 y 3.12.17 del Código Alimentario*”.

A la vista de lo anterior, parece que el pliego permite la presentación del producto en piezas de hasta 5 Kg de peso, sin glasear y envasadas al vacío o presentado en rodaja transversal de 180 gr, a diferencia de lo recogido en la cláusula 3 del PCAP y apartado 1 del PPT, transcritos anteriormente.

Hay que destacar que el Anexo I.1 del PCAP “*Proposición económica*”, las casillas correspondientes al producto a suministrar están en blanco, por tanto, debe ser cumplimentado por el propio licitador.

En la oferta económica, como el propio recurrente señala en su recurso, la indicación del producto a suministrar lo describe en los siguientes términos “*filetes en rodajas de 150 a 180 gramos, sin glaseo ni espinas y envasado al vacío*”, circunstancia que este Tribunal ha podido comprobar al analizar el documento.

La recurrente, en su recurso alega que su oferta es correcta porque presentó una de las dos alternativas de presentación previstas en dicho pliego, ya que, en cuanto a la presentación de los lomos de atún, esta podía realizarse en piezas de hasta 5 kg de peso o, alternativamente, en rodaja transversal de 180 gr sin que el glaseado superase

más del 5 %.

Se observa, por un lado, que el licitador en su oferta económica describe el producto a suministrar con presentación en filete. El órgano de contratación, en el acuerdo de exclusión manifiesta que su oferta no cumple esa exigencia. Ante esta circunstancia, la recurrente, en su recurso, alega que ha utilizado la otra opción que le otorga el pliego, como es la presentación en piezas de hasta 5 Kg.

Si aceptamos que su oferta es la que consta en la oferta económica (*“filetes en rodajas de 150 a 180 gramos, sin glaseo ni espinas y envasado al vacío”*) se constata que la ficha técnica que da soporte a su oferta incumple los pliegos, ya que oferta *“lomo envasado al vacío, gramaje de entre 3 y 8 Kg”*. Si se plantea, como pretende la recurrente, la posibilidad de subsanación, nos encontraríamos ante un supuesto de modificación de la oferta, al cambiar la ficha técnica sustituyendo el lomo envasado de 3 a 5 Kg por lomo en filetes presentado en rodajas de entre 150 y 189 gramos.

Si aceptamos que su oferta es la correspondiente a la alternativa que, según la recurrente, recoge el PPT en la descripción del producto (lomo envasado al vacío), estaríamos igualmente ante un incumplimiento de los pliegos, ya que la oferta se refiere a piezas de entre 3 y 8 Kg, cuando el pliego requiere piezas de hasta 5 Kg. Esta infracción sería igualmente insubsanable, ya que supondría igualmente una modificación de la oferta.

Respecto a esta posibilidad de subsanación, este Tribunal mantiene un criterio antiformalista, siempre con el límite de la prohibición de la modificación de la oferta.

En nuestra Resolución 550/2021, de 2 de diciembre, decíamos:

“El criterio adoptado es que el ejercicio de la solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no pueda suponer una modificación de los términos de la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos. Así en la Resolución número 151/2013 de 18 de abril, el TACRC sostiene que deben ponderarse, los principios apuntados por la doctrina del Tribunal de Justicia de la

Unión Europea en su Sentencia de 29 de marzo de 2012, dictada para resolver el asunto C-599/10, de conformidad con la cual “una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos.

Por todo ello es criterio de este Tribunal la obligación por parte del órgano de contratación de solicitar cuantas aclaraciones considere pertinentes para la valoración de la oferta con el límite de no modificar dicha propuesta”.

En el mismo sentido, las recientes Resoluciones: 7/2025, de 9 de enero y 64/2025, de 12 de febrero.

En el caso que nos ocupa, la pretensión de la recurrente supondría una clara modificación de su oferta, por lo que la actuación del órgano de contratación fue ajustada a Derecho.

Tampoco pueden acogerse las alegaciones de la recurrente, que señala que los pliegos no se obligaban a presentar oferta todos y cada uno de los productos que integraban un mismo lote. En consecuencia, en el hipotético caso de que algún producto no se ajustase a las previsiones del PPT, nada impedía al órgano de contratación apartar dicho producto de la valoración de ofertas, efectuando la valoración del resto de productos incluidos en dicho lote.

A este respecto, este Tribunal ya se manifestó en nuestra Resolución n.º 331/2020 de 3 de diciembre que establece:

“Si tiene que presentar productos a todos los elementos del lote solo puede ser adjudicatario de todo él y no solo de parte del mismo, sea esta mayor o menor, o no ser adjudicatario o rechazar su proposición totalmente y no en parte. Cada lote forma una unidad contractual con un objeto determinado susceptible de licitación por sí mismo y si su conformación no es la adecuada lo procedente es rectificarla. La LCSP/2017 no admite la adjudicación parcial del contrato o de los lotes, del mismo modo que no admite el desistimiento o la renuncia parcial al contrato, o el fraccionamiento de su objeto en la adjudicación. Es igualmente una vulneración del principio de concurrencia, el cual exige que la comparación se realice entre ofertas

homogéneas, no siéndolo cuando una es parcial y otra completa”.

Por tanto, no se admite la adjudicación parcial dentro de cada lote, de modo que el incumplimiento de las prescripciones técnicas en alguno de los productos que conforman un lote, lleva aparejada la exclusión del lote completo.

En cualquier caso, los pliegos tampoco recogen la circunstancia planteada por la recurrente.

Tampoco se aprecia falta de motivación del acuerdo de exclusión alegada, ya que hace constar de manera sucinta pero clara, en qué ha consistido el incumplimiento que motivó la exclusión.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don BASILISO PASTOR ASENSIO, en nombre propio, contra resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Príncipe de Asturias, de fecha 24 de julio de 2025, por la que se adjudica el contrato de “Suministro de víveres del Hospital Universitario Príncipe de Asturias”, dividido en 14 lotes, Expediente PA HUPA 54/25 y se acuerda su exclusión del lote 4 (“Congelados y pescados frescos”), licitado por el citado hospital

Segundo. - 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.

Tercero. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación para el lote nº4,

de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL