

Recurso nº 382/2025

Resolución nº 408/2025

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

En Madrid, a 2 de octubre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa HERMANOS VIDAL, S.L., contra la Resolución dictada por la Directora Gerente del Hospital Gregorio Marañón el día 20 de agosto de 2025 por el que se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de “*Suministro de queso y sus derivados, postres y bebidas vegetales, extracto de café líquido ultracongelado y leche congelada para el H. G. U. Gregorio Marañón*” EXPTE.: A/SUM-026421/2025, licitado por el citado hospital, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncio publicado el día 7 de julio de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 132.984,60 euros y su plazo de duración será de doce meses.

**Segundo.** – A la presente licitación se presentaron dos licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Con fecha 29 de julio de 2025 se celebra sesión de la mesa de contratación para la apertura de documentación administrativa, técnica, económica y criterios objetivos, donde se procede a la apertura, del sobre ÚNICO, que contiene la documentación, del procedimiento abierto simplificado mediante pluralidad de criterios.

Una vez analizada la documentación aportada por las empresas licitadoras, se le concede un plazo de subsanación de documentación administrativa a la empresa HERMANOS VIDAL. Asimismo, se acuerda enviar a la Unidad Promotora del expediente, la documentación presentada por los licitadores para que procedan a la emisión del correspondiente informe técnico de evaluación del cumplimiento de los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Finalmente se procede a la lectura de las proposiciones económicas y del autobaremo relativo a los criterios evaluables de forma automática.

Con fecha 5 de agosto de 2025 se celebra nueva sesión mesa de contratación a fin de proceder a la comprobación de la documentación presentada por los licitadores para subsanar, proceder a la lectura del Informe Técnico, y realizar propuesta de adjudicación si así procede, concluyendo que HERMANOS VIDAL no cumplen las exigencias de los pliegos, proponiendo la adjudicación del contrato a la otra empresa licitadora.

Mediante Resolución dictada por la Directora Gerente del Hospital Gregorio Marañón el día 20 de agosto de 2025 se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación a la recurrente. La resolución fue notificada el 21 de agosto de 2025.

**Tercero.** - El 27 de agosto de 2025, tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el 28 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa HERMANOS VIDAL, por el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato.

**Cuarto.** - El 12 de septiembre de 2025, el órgano de contratación remitió, junto al recurso, 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 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, sin que se haya recibido alegaciones al respecto.

## 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 de la 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 20 de agosto de 2025, practicada la notificación el día 21 del mismo mes e interpuesto el recurso el día 27, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso 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 Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece entre los criterios de adjudicación, la obtención de 15 puntos por la aportación de la certificación UNE EN ISO 22000:2018 “*Sistemas de Gestión de Inocuidad Alimentaria*”, únicamente cuando estuviera emitida por la entidad acreditada ENAC.

En otros procedimientos licitados el mismo día y con idénticos pliegos, el recurrente formuló consulta a través de la Plataforma Vortal sobre el criterio de valoración de la certificación ISO 22000. El órgano de contratación respondió expresamente que no se concederían los 15 puntos salvo que la certificación estuviera acreditada por la ENAC. Aunque dicha respuesta se emitió para un expediente distinto, refleja de manera

inequívoca el criterio imperativo general y restrictivo aplicado también en el procedimiento que nos ocupa.

Su empresa presentó junto con su oferta la certificación ISO 22000 vigente, emitida por eiC, entidad acreditada por agencia portuguesa de acreditación (IPAC), reconocido en el marco del International Accreditation Forum (I.A.F) y de la European Accreditation (EA).

No obstante, la mesa de contratación denegó la puntuación prevista en este apartado por no tratarse de la certificación acreditada por ENAC, lo que determinó un resultado desfavorable para su oferta.

Insiste en que sin embargo, existe un reconocimiento internacional de las certificaciones ISO 22000.

- El Multilateral Agreement (MLA) de la European Accreditation, reconocido por IAF/ILAC, garantiza la validez de las acreditaciones en toda la UE y a nivel internacional, bajo el principio “Accredited once, accepted everywhere” (EA-Mutual recognition).
- El IAF agrupa a los organismos nacionales de acreditación de todo el mundo (incluida ENAC), garantizando que las certificaciones emitidas por organismos acreditados bajo su marco tienen idéntica validez internacional .
- Organismos como UKAS (United Kingdom Accreditation Service) o JAS-ANZ (Joint Accreditation System of Australia and New Zealand) son miembros del IAF/ILAC y sus acreditaciones en ISO 22000 son plenamente reconocidas en la UE y en España (UKAS, JAS-ANZ).

Asimismo, los pliegos incluyen entre los productos a suministrar el “*extracto de café líquido descafeinado ultracongelado*” y la “*leche esterilizada congelada*”, cuya comercialización en España se limita en la práctica a un único proveedor. Esta

exigencia conlleva un efecto de monopolio, restringiendo indebidamente la competencia.

La exigencia de suministrar café líquido descafeinado ultracongelado y leche esterilizada congelada, productos en la práctica monopolizado por un único proveedor, supone una vulneración del artículo 99.4 de la LCSP, que prohíbe la definición de las necesidades de forma que restrinjan injustificadamente la competencia. El artículo 116 de la LCSP exige que las especificaciones técnicas sean proporcionales y motivadas, lo que no se cumple en este caso.

Finalmente, alega que en la resolución de adjudicación se recoge la exclusión de su oferta indicando de forma genérica que “*no cumple con las especificaciones técnicas exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas*”. Sin embargo, no se concreta qué aspecto técnico no se cumple, ni se explica cómo esa supuesta deficiencia imposibilita atender a la finalidad del contrato. Esta falta de detalle le impide ejercer adecuadamente su derecho de defensa, pues no se proporciona motivación suficiente sobre las causas de exclusión.

## 2- Alegaciones del órgano de contratación

En el Informe Técnico y en el acta, ambos publicados en el Perfil del Contratante de la Comunidad de Madrid con fecha 6 de agosto de 2025, se señala:

“*En el apartado 2.1.1 Descripción, del Pliego de Prescripciones Técnicas de este expediente se dice expresamente, en relación a las características que deben de cumplir las ofertas, lo siguiente:*

“*Café concentrado descafeinado Ultracongelado*

*Extracto de café descafeinado líquido ultra congelado (materia seca de café mínimo 27,5%)*

*Libre de alérgenos.*

*Envase adaptado: Fondo x Frente x Alto (95x125x232) en mm.*

*Leche esterilizada condensada congelada*

*Leche condensada parcialmente desnatada ultra congelada (materia láctea seca sin grasa 25,2%)*

*Alérgenos leche y derivados (lactosa)  
Envase adaptado: Fondo x Frente x Alto (95x125x232) en mm.”*

*Así mismo en dicha descripción se hace referencia a que dichos envases deben de tener una capacidad de 2 litros, tanto en la leche como en el café.*

*Queda claramente descrito en el pliego cual debe de ser el formato de dichos envases para la compatibilidad total con las máquinas dispensadoras de leche y de café de que dispone el hospital.*

*Una vez analizada la oferta presentada por la empresa Hermanos Vidal S.L., comprobamos que incumplen las medidas de los envases de extracto de café y de leche estipuladas en el pliego técnico, lo que hace que sean incompatibles con las máquinas dispensadoras de leche y de café del hospital, y por lo tanto inservibles.*

*Consideramos por tanto que la oferta presentada por dicha empresa no cumple las características técnicas exigidas en el Pliego”.*

En el acta de la mesa de contratación de 5 de agosto de 2025, publicada al día siguiente se extracta el siguiente texto respecto a la oferta de la recurrente:

*“Incumplen las medidas de los envases de extracto de café y de leche estipuladas en el pliego técnico, lo que hace que sean incompatibles con las máquinas dispensadoras de leche y de café del hospital”.*

El artículo 139 LCSP establece que la presentación de oferta implica la aceptación incondicionada de los pliegos. HERMANOS VIDAL no impugnó los pliegos en tiempo y forma, y ahora pretende cuestionarlos tras no resultar adjudicataria, lo que vulnera el principio de buena fe contractual.

El licitador pudo haber recurrido los mismos en el plazo legalmente establecido, por lo que presentada su oferta se entiende que acepta la integridad de las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones.

Debe considerarse, en primer lugar, el carácter excepcional que debe otorgarse a la impugnación extemporánea de los Pliegos dado que deben considerarse aceptados

expresamente por el licitador al hacer su proposición, constituyendo la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como al licitador.

Respecto del criterio de adjudicación referido a la aportación de la certificación UNE EN ISO 22000:2018 “*Sistemas de Gestión de Inocuidad Alimentaria*”, únicamente cuando estuviera emitida por la entidad acreditada ENAC, alega que responde a una necesidad técnica y operativa del Hospital, en el marco de la seguridad alimentaria y trazabilidad nacional. La exigencia fue públicamente aclarada en la plataforma de contratación, y conocida por todos los licitadores.

La exigencia de acreditación por ENAC garantiza:

- Homogeneidad en la evaluación de las ofertas.
- Control nacional sobre la trazabilidad y seguridad alimentaria.
- Fiabilidad en la supervisión de los estándares exigidos.

#### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal**

En primer lugar, procede analizar si la exclusión del licitador fue ajustada a Derecho.

El motivo de la exclusión, como consta en el acta de 5 de agosto de 2025 y más extensamente en el informe técnico publicado el día 6 de agosto, fue el incumplimiento de las medidas de los envases de extracto de café y de leche estipuladas en el pliego técnico, lo que hace que sean incompatibles con las máquinas dispensadoras de leche y de café del hospital.

A este respecto, la recurrente alega, por un lado, falta de motivación del acuerdo y por otro, que la prescripción técnica referida al extracto de café líquido descafeinado ultracongelado y la leche esterilizada congelada, restringe la competencia ya que su comercialización en España se limita en la práctica a un único proveedor, lo que conlleva un efecto de monopolio, restringiendo indebidamente la competencia.

En lo referente a la falta de motivación, hay que señalar que, si bien es cierto que la resolución por la que se le excluye se limita a indicar que incumple las prescripciones técnicas, no es menos cierto que con fecha 6 de agosto de 2025 se publicó en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el acta de propuesta de exclusión de la mesa de contratación y el informe técnico en que se fundamenta de manera clara y se especifica las razones por las que la recurrente no cumple las exigencias técnicas del pliego.

Nos encontramos ante una resolución de exclusión que cuenta con una manifiesta motivación *“in aliunde”*, pues existe un informe justificativo en el expediente administrativo que permite conocer con todo detalle los concretos motivos de la exclusión del licitador.

Como decíamos, entre otras, en nuestra Resolución 325/2021, de 15 de julio:

*“Como señalábamos en nuestra Resolución 86/21, de 18 de febrero “En definitiva, la resolución de exclusión se apoya en un informe técnico suficientemente motivado, publicado a través del perfil del contratante, de forma que existe una motivación ‘in aliunde’ jurídicamente admisible. En este sentido, el Tribunal Supremo considera válida esta forma de motivación; así cabe citar su sentencia de 11 de febrero de 2011: ‘Siguiendo con las exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informe o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992, cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes contenida en el mentado artículo 89.5 ‘in fine’ ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo – sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990– en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica ‘in aliunde’ satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración’”.*

Por tanto, el órgano de contratación, dentro de su discrecionalidad técnica, ha dado cumplimiento a las formalidades jurídicas, existiendo motivación que resulta racional y razonable, excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

Respecto a la impugnación indirecta de los pliegos, considerando que la citada cláusula es restrictiva de la competencia y por tanto susceptible de impugnación en fase de adjudicación del contrato, este Tribunal se ha pronunciado en numerosas resoluciones acotando doctrinalmente esta posibilidad.

En este sentido, en nuestra Resolución 077/2025, de 27 de febrero:

*“La jurisprudencia viene admitiendo excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello, deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurran en motivos de nulidad de pleno derecho, motivos que se deben apreciar de forma excepcional y restrictiva.*

*La STS de 22 de marzo de 2021 resume de manera diáfana los criterios jurisprudenciales al respecto:*

*“5º Por tanto, lo relevante para esta casación se ventila en dos planos: la posibilidad de impugnar los pliegos al atacarse directamente un acto de aplicación y por qué causas o motivos.*

*3. Delimitado así lo relevante para esta casación cabe decir lo siguiente respecto de la posibilidad de impugnación indirecta:*

*1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).*

*2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.*

*3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).*

*4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedural el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.*

*4. Aparte de las causas de impugnación indirecta deducibles de tal sentencia eVigilo, a estos efectos se plantea cuál es el alcance de las irregularidades que afectan a los principios de la contratación pública del artículo 18 de la Directiva 2014/24, si la causa de la ilicitud de los pliegos -la ausencia de criterios de valoración de las ofertas- debe integrarse en los motivos de nulidad del artículo 47.1 o si cabe su extensión a cualquier otra infracción conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015. Esta Sala entiende que debe integrarse con los motivos de nulidad de pleno Derecho por las siguientes razones:*

*1º Se trata de compaginar una excepción a la regla general de que los pliegos firmes y consentidos son inatacables por las razones expuestas en el anterior punto 3 de este Fundamento de Derecho. Por tanto, tal posibilidad de impugnación indirecta debe apreciarse restrictiva y excepcionalmente.*

*2º Ese criterio restrictivo no es novedoso y no deja de ser ilustrativo -como referencia-, la jurisprudencia de esta Sala para los casos en los que las bases de las convocatorias en el ámbito del Empleo Público devienen firmes y vinculantes: el dogma de su inatacabilidad se ha exceptuado sólo si incurren en una causa de nulidad de pleno Derecho por infracción de un derecho fundamental (cfr. la sentencia 1040/2019, de 10 de julio, de esta Sala y Sección, recurso de casación 5010/2017).*

*3º Esa referencia a los casos de nulidad de pleno Derecho se confirma con el criterio que inspira el artículo 50.1.b) párrafo cuarto de la LCSP 2017 que prevé lo siguiente: "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación*

*correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".*

Aplicando el criterio jurisprudencial al caso que nos ocupa, procede destacar que no se aprecia que se den las exigencias requeridas por el TJUE en la Sentencia eVigilo de 12 de marzo de 2015 en cuanto que "*licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión*" y tampoco la recurrente ha acreditado que se den los requisitos para aprecia nulidad de pleno derecho.

En consecuencia, la impugnación de la cláusula controvertida es extemporánea.

Una vez confirmada la exclusión de la recurrente, no procede entrar a conocer la discrepancia sobre el criterio de valoración de su oferta planteada en el recurso, ya que la oferta de una licitadora excluida no puede ser objeto de valoración.

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

#### **ACUERDA**

**Primero.** – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa HERMANOS VIDAL, S.L., contra la Resolución dictada por la Directora Gerente del Hospital Gregorio Marañón el día 20 de agosto de 2025 por el que se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de “*Suministro de queso y sus derivados, postres y bebidas vegetales, extracto de café líquido ultracongelado y leche congelada para el H. G. U. Gregorio Marañón*” EXPTE.: A/SUM-026421/2025, 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 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