RECURSO 202/2025
RESOLUCIÓN 233/2025

Resolución 233/2025, de 3 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación n.º 202/2025, interpuesto por Esteve Teijin Healthcare, S.L. contra la adjudicación del lote n.º 1, Área de Salud de Ávila, en el contrato de servicio de terapias respiratorias domiciliarias para los pacientes de la comunidad de Castilla y León a los que la Gerencia Regional de Salud tenga el deber de prestar asistencia. Expediente n.º 050/2024 (Saturno: 2020014248) 0000-00A-1-2024-14248.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Por resolución del presidente de la Gerencia Regional de Salud de 14 de marzo de 2025, se adjudica el lote 1 del contrato de servicio de terapias respiratorias domiciliarias para los pacientes de la comunidad de Castilla y León a los que la Gerencia Regional de Salud tenga el deber de prestar asistencia referenciado a la mercantil Esteve Teijin Healthcare, S.L.

Segundo.- Por RTARCCYL 83/2025 de 29 de mayo, se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación n. º 50/2025 interpuesto por la empresa Oxigen Salud, S.A.U. contra dicha adjudicación, anulando el acuerdo impugnado y acordando la retroacción del procedimiento de licitación.

Tercero.- Mediante resolución del presidente de la Gerencia Regional de Salud de 22 de septiembre de 2025, se adjudica el lote 1 del contrato referenciado a la mercantil Oxigen Salud, S.A.U. (Oxigen).

Cuarto.- El 13 de octubre de 2025 D. yyy, en representación de la mercantil Esteve Teijin Healthcare, S.L. (ETH), interpone recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución de adjudicación de 22 de septiembre de 2025.

Mantiene que la mesa de contratación ha actuado con arbitrariedad manifiesta y ausencia de motivación al rechazar el primer informe técnico en

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

el que se atribuía a la entidad recurrente 5 puntos con el fin de dirigir el resultado del procedimiento de contratación, de manera que la mesa de contratación ha incurrido en desviación de poder. Añade que la puntación otorgada en el segundo informe y asumida por la mesa resulta arbitraria, pues no existe un techo de 2 puntos para las unidades móviles, la valoración es inconsistente y califica de desproporcionalmente baja en comparación con otras ofertas competidoras de menor calidad.

Reprocha que la mesa exija de nuevo la disponibilidad actual del local ofertado, lo que infringe la cláusula 8.1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), pues no se permite a ETH utilizar los tres meses a contar desde la formalización para que se inicie la ejecución. Además, incide en que el compromiso de disponibilidad era válido y que el momento de verificar corresponde a la fase de ejecución. También denuncia el rechazo de otro local, lo que supone una vulneración del principio de proporcionalidad y fungibilidad de medios.

Suplica la anulación de la adjudicación, así como del procedimiento de reevaluación de las ofertas, se declare la validez de la clasificación original de las ofertas y se ordene proponer la adjudicación a ETH. Subsidiariamente interesa que se deje sin efecto la resolución impugnada, se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente posterior al primer informe técnico de 16 de julio de 2025 a fin de que la mesa proponga la adjudicación a ETH. Subsidiariamente pide la anulación de la resolución de adjudicación, que se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento de presentación del escrito de 1 de julio de 2025 y se ordene a la mesa que acepte la sustitución del local ofertado por el alternativo propuesto.

Quinto.- Se han recibido en este Tribunal el expediente y sendos informes del órgano de contratación de 20 y 21 de octubre, en los que se solicita la desestimación del recurso.

Sexto.- Se confirió traslado del recurso al resto de licitadores. El 28 de octubre la adjudicataria presenta escrito de alegaciones en el que, por los argumentos que expone, solicita la desestimación del recurso. Por su parte, en la misma fecha, Linde Médica S.L.U. presenta un escrito por el que se adhiere al recurso presentado por ETH.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto frente al acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado (123.524.799,42 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

El recurso contra la adjudicación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

En primer término, se ha de indicar que, en el trámite de alegaciones, Linde Médica S.L.U. interesa la anulación de la resolución de adjudicación del lote n.º 1, adhiriéndose al recurso presentado por ETH. Sin embargo, como es sabido en el procedimiento del recurso especial no está contemplada la posibilidad de adhesión al recurso, por cuanto eso supondría una ampliación del plazo estipulado para la interposición del recurso especial. Por consiguiente, no cabe admitir su solicitud, pues solo el recurrente puede articular pretensiones impugnatorias sobre las que este Tribunal ha de pronunciarse.

3º.- Como cuestión previa se ha de analizar si la mesa de contratación ha llevado a puro y debido efecto la RTARCCYL 83/2025, de 29 de mayo.

La resolución, recurrida ante el Tribunal Superior de Justicia, en lo que aquí interesa señala "A.2) Subsidiariamente, como se ha expuesto, el recurrente sostiene la errónea valoración del criterio de adjudicación `dimensionamiento de las instalaciones´ por cuanto se ha puntuado con 8 puntos, pues al no disponer de instalación fija, exclusivamente se ha de puntuar la instalación móvil, de forma análoga a la oferta presentada por Linde.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»Así, el apartado 16.1 del CCP regula los criterios de adjudicación de las ofertas. La cláusula 16.1.1 establece los criterios evaluables mediante un juicio de valor las instalaciones de atención al usuario.

»`DIMENSIONAMIENTO DE LAS INSTALACIONES:

»Se valorarán las instalaciones ofertadas (local y/o consulta, en instalaciones fijas o en unidad móvil): tipo, número, ubicación, superficie, espacio dedicado a la atención al paciente, confortabilidad y distribución interna, teniendo en cuenta los núcleos poblacionales y la dispersión geográfica. Puntuación máxima 8 puntos´.

»Asimismo, el Anexo 4 del PCAP determina los requisitos necesarios para valorar el dimensionamiento de las instalaciones para la atención al usuario: `Presentará descripción/proyecto de las instalaciones ofertadas (diferenciará cada una si se oferta más de una): dirección, planta baja o en altura, distribución, ocupación, aspectos funcionales…

»Deberá aportar acuerdo o documento contractual de compraventa, arrendamiento o declaración o compromiso del propietario donde haga constar la disponibilidad en los plazos establecidos en caso de ser adjudicatario.

»En el caso de ofertar unidad móvil aportará descripción de las instalaciones ofertadas y no será necesario aportar el acuerdo o documento contractual de compraventa o arrendamiento, sino declaración o compromiso de disponibilidad en los plazos establecidos en caso de ser adjudicatario.

»El máximo de instalaciones a valorar serán el doble de las fijadas como mínimas. En caso de ofertar más instalaciones la empresa determinará cuales son objeto de valoración en este apartado´.

»Del tenor literal del Anexo 4 del PCAP, resulta que se exige como condición a fin de valorar el criterio controvertido la presentación, junto a un proyecto o descripción de las instalaciones ofertadas, de "acuerdo o documento contractual de compraventa, arrendamiento o declaración o compromiso del propietario donde haga constar la disponibilidad en los plazos establecidos en caso de ser adjudicataria". De lo que se colige que la aportación del compromiso del propietario de la instalación ofertada, se impone en el pliego como un requisito formal previo para valorar los

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

parámetros previstos en el criterio de adjudicación, a saber, tipo, número, ubicación, superficie, espacio dedicado a la atención al paciente, confortabilidad y distribución interna del local o consulta.

»(…).

»Resulta indiscutible que, en un primer momento de valoración de las ofertas, la adjudicataria cumple escrupulosamente el pliego, toda vez que aporta un compromiso por el propietario del local cuyas características son objeto de evaluación firmado el 11 de abril de 2024, en el que declara `la disponibilidad del local para la prestación de los servicios de terapias respiratorias en el lote 1 (Ávila) a ESTEVE (…), en los plazos establecidos en la licitación con expediente de contratación (…)´. Ahora bien, no es posible obviar que, por causa sobrevenida no imputable al adjudicatario, el compromiso ha perdido eficacia, al celebrar el titular del local un contrato de arrendamiento con la competidora recurrente el 8 de enero de 2025, cuya duración es de 12 meses. En consecuencia, de lo expuesto, estamos ante un documento que durante la tramitación de la licitación ha devenido ineficaz y por ello el espíritu de aportar el compromiso del propietario, como una caución mínima para asegurar la seriedad de la oferta, ha quedado desvirtuado, habida cuenta de que difícilmente va a cumplirse el criterio de adjudicación ponderado.

»Así las cosas, el adjudicatario más allá de mostrar su disconformidad con la duración indefinida del compromiso de disponibilidad, con los costes aparejados a ella, la indebida duración del procedimiento de licitación y defender lo adecuado del compromiso presentado; no esgrime alegación determinante alguna sobre la disponibilidad `pro futuro´ del local que realmente ha ofertado y ha sido objeto de valoración. Se limita a afirmar que `el adjudicatario no tiene la disponibilidad de un medio material o personal ofertado, existe un plazo de hasta tres meses para contar con él o un equivalente´. Si bien, ante lo expuesto por el adjudicatario cabe reparar en la imposibilidad de ofertar una instalación diferente a la propuesta, por cuanto las características del local ofertado han sido valoradas por la Mesa a fin de verificar la calidad de la oferta, por ello disponer de un local `equivalente´ supondría de alguna forma la modificación de la oferta.

»De acuerdo con lo expuesto es palmario que la acreditada pérdida de vigencia del compromiso controvertido durante esta fase procedimental, ha de tener ciertas consecuencias jurídicas. Aun cuando existe una cierta y preocupante incertidumbre sobre el cumplimiento de este

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

compromiso de disposición de la instalación, no es menos cierto que, este Tribunal no puede prejuzgar las relaciones privadas existentes entre el propietario, competidor recurrente y adjudicatario, incluso la posibilidad remota de que en este momento el local esté disponible. Sobre el particular cabe precisar que el contrato de arrendamiento dispone que `la arrendataria podrá resolver anticipadamente el contrato una vez haya cumplido los cuatro primeros meses de vigencia (…)´. Por ello, parece que lo procedente es retrotraer las actuaciones para que, una vez verificada la real efectividad del compromiso adquirido por la adjudicataria, se proceda a puntuar el criterio de adjudicación `Dimensionamiento de las instalaciones´ de acuerdo a su resultado".

Sentado lo anterior, la ejecución de la RTARCCYL 83/2025, de 29 de mayo, presenta los siguientes hitos destacables:

- Requerimiento de 2 de junio efectuado a ETH, a fin de que "aporte documentación acreditativa de la disponibilidad efectiva en el momento actual del local incluido en su oferta de 31 de mayo de 2024".

- En contestación al citado requerimiento ETH, presenta escrito de 5 de junio en el que se reitera "El documento adjunto sigue siendo perfectamente válido en Derecho. Y como tal fue valorado por esa Mesa de Contratación ya que, el mismo, garantiza por parte del propietario la disponibilidad del local durante todo el plazo de la licitación.

»El documento contenía y contiene el compromiso del propietario del local ofertado y la `disponibilidad en relación a los plazos establecido en la licitación con expediente de contratación 050/2024 Servicio de Terapias Respiratorias Domiciliarias...´ y, por tanto, nuestra oferta cumplía y cumple con lo que se solicitaba.

»El compromiso que volvemos a aportar está en vigor, ya que no ha sido denunciado o rescindido por ninguna de las dos partes firmantes y no contiene limitación temporal alguna más allá de los plazos de la licitación (…)".

- Conforme al acta n.º 12, en reunión de 11 de junio la mesa de contratación acuerda "retrotraer las actuaciones del procedimiento de licitación respecto del lote n.º 1 para que se puntúe el criterio de adjudicación `dimensionamiento de las instalaciones toda vez se ha verificado la falta de real efectividad del compromiso adquirido por la adjudicataria´".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

- El 16 de junio se emite un informe técnico por el jefe de servicio de Neumología en el que se revalúa el controvertido criterio de adjudicación "Dimensionamiento de las instalaciones" y únicamente se considera la instalación móvil asignándole 5 puntos.

- Según el acta n.º 13, en reunión de 16 de julio la mesa de contratación, solicita un nuevo informe de acuerdo con el contenido del acta n.º 12, en los siguientes términos "A la vista del contenido de dicho informe, y teniendo en cuenta que la realización del mismo no se corresponde con lo solicitado, se devuelve el informe técnico a fin de que se emita nuevo informe atendiendo a lo solicitado en el acta n.º 12: ` […], para que teniendo en cuenta la pérdida de la real efectividad del compromiso de disponibilidad de la instalación fija ofertada se proceda a puntuar el criterio de acuerdo con este resultado´".

- El 31 de julio se emite un nuevo informe técnico por licenciado especialista en Neumología, en el que, a diferencia del anterior informe, exclusivamente se pondera con 2 puntos la instalación móvil.

- Según el acta n.º 14, en reunión de 26 de agosto la mesa de contratación "(…) procede a realizar la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor de las ofertas presentadas al lote 1 una vez incorporada la nueva valoración del criterio 'dimensionamiento de las instalaciones´ de la oferta de la empresa Esteve Teijin Healthcare S.L. de acuerdo con el citado informe de 31 de julio de 2025". Asimismo, propone al órgano de contratación, la adjudicación del lote 1 a favor de la empresa Oxigen por un importe total estimado de 4.922.630,90 euros.

- Mediante resolución del presidente de la Gerencia Regional de Salud de 22 de septiembre de 2025, se adjudica el lote 1 a la mercantil Oxigen.

Así las cosas, cabe advertir que este Tribunal acuerda la retroacción del procedimiento con indicaciones concretas y es que la literalidad de la propia resolución no deja margen para otro entendimiento. Así la RTARCCYL 83/2025, establece "Por ello, parece que lo procedente es retrotraer las actuaciones para que, una vez verificada la real efectividad del compromiso adquirido por la adjudicataria, se proceda a puntuar el criterio de adjudicación `Dimensionamiento de las instalaciones´ de acuerdo a su resultado". Por consiguiente, se acuerda la retroacción de la licitación para que por la mesa de contratación se compruebe el alcance y vigencia del compromiso, cuya exigencia está articulada como requisito formal previo para valorar el criterio

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de adjudicación y que opera como caución mínima a fin de asegurar la seriedad de las ofertas.

En este sentido, el requerimiento efectuado por la mesa de contratación parece que no es del todo fiel a la literalidad de la resolución que únicamente se refería al compromiso, y no a "la documentación acreditativa de la disponibilidad efectiva en el momento actual del local incluido en su oferta de 31 de mayo de 2024". Lo expuesto ha podido generar ciertas dudas a la entidad recurrente a la vista de las alegaciones vertidas en su escrito de recurso, al interpretar que el objeto de la petición era la documentación relativa a la disposición efectiva de la instalación, cuando sobre este extremo, la propia resolución indica "Con todo, en contra de lo mantenido por el recurrente, el cumplimiento de la disposición efectiva de una instalación que cumpla con los requisitos previstos en la cláusula 2.1, ha de verificarse en el momento de la ejecución del contrato, no en esta fase procedimental de la licitación".

Sea como fuere, la falta de rigor en el objeto del requerimiento no debe motivar la anulación de la resolución impugnada y no solo porque no se alega en el recurso sino también porque resultaría de todo punto desproporcionado, por cuanto ETH en lo que aquí interesa, ha atendido correctamente a lo planteado en la RTARCCYL 83/2025, de 29 de mayo.

De esta forma, ante las alegaciones presentadas por ETH dirigidas a poner en valor el compromiso cuestionado "nuestra oferta cumplía y cumple con lo que se solicitaba", la mesa de contratación aprecia "falta de real efectividad del compromiso adquirido por la ahora recurrente", por lo que procede a solicitar informe técnico a fin de que se puntúe el criterio de adjudicación "Dimensionamiento de las instalaciones", exclusivamente en lo referido a la instalación móvil.

El primer informe de 16 de junio, reevalúa indebidamente el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor, en la medida que el técnico informante valora la instalación móvil, superando las instrucciones contenidas en la resolución ejecutada que exclusivamente se referían a la acción de "puntuar". Así las cosas, la mesa rechazó el citado informe y el 31 de julio se emite un nuevo informe técnico, en el que se puntúa la oferta presentada por ETH con 2 puntos y se procede a ordenar la clasificación de las ofertas, que culmina con la adjudicación del contrato a Oxigen.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

4º.- A la vista de las pretensiones articuladas, la solución del recurso exige determinar si la adjudicación acordada se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo, y en especial, en este caso, al pliego de cláusulas administrativas particulares que, junto con el pliego de prescripciones técnicas, constituyen la ley del contrato, tal como viene afirmando reiteradamente nuestra jurisprudencia.

A) Sostiene la recurrente que la mesa rechaza el informe de 16 de julio de forma inmotivada, a través de una afirmación genérica "no corresponde con lo solicitado", cuando dicho informe cumplía escrupulosamente con el mandato dado por la mesa "instalación fija: no objeto de valoración". Denuncia que posteriormente acepta sin mayor análisis el segundo informe de 31 de julio, realizado con la misma metodología, sin embargo, con una puntuación distinta. Todo ello, con la finalidad de dirigir el resultado de la licitación, de suerte que se han vulnerado los límites de la discrecionalidad técnica que otorgan a los informes de los expertos una presunción de acierto y veracidad.

Manifiesta que la "Mesa de Contratación se encontró con dos valoraciones técnicas distintas: una de 5 puntos, emitida por la máxima autoridad técnica del servicio implicado y otra de 2 puntos, emitida por un técnico subordinado que, además, no había participado anteriormente ni siquiera en las valoraciones originales del lote 1. Ante esta contradicción, la Mesa tenía la obligación de motivar de forma razonada y técnica por qué consideraba más acertada la segunda valoración que la primera. Sin embargo, no lo hizo. Simplemente, descartó la primera sin justificación alguna y aceptó la segunda sin más análisis, como consta en el Acta nº 14.

»Este proceder vulnera frontalmente los límites de la discrecionalidad técnica. La jurisprudencia ha establecido de forma reiterada que, si bien los tribunales no pueden sustituir el juicio técnico de la Administración, sí pueden y deben controlar sus elementos reglados y los hechos determinantes (`aledaños´), así como verificar que el razonamiento no sea ilógico, irrazonable o arbitrario. En el presente caso, la existencia de dos informes opuestos y la aceptación acrítica del segundo, sin justificación alguna, evidencia un error manifiesto en la valoración y una actuación arbitraria que debe ser corregida por ese Tribunal".

Frente a ello el informe del servicio de Actividad Concertada defiende la actuación correcta de la mesa que rechaza el primer informe, en la medida que no correspondía con lo requerido de acuerdo con la resolución del

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Tribunal. Sobre el particular expone que "Esta nueva evaluación otorgaba una puntuación de 5 puntos sobre un máximo de 8. No obstante, la evaluación introducía cambios sobre la justificación contenida respecto de la instalación móvil. En concreto, la justificación inicial del anexo del informe del servicio de Actividad Concertada de fecha 4 de noviembre de 2024 respecto de la unidad móvil recogía lo siguiente:

»b) Instalación móvil: dispone de 5,18 m2 de espacio útil, con un box para la atención individual del paciente, de 4,4 m2, con rampa de acceso especial. Permite acercar la prestación a distintos núcleos de población y zonas básicas de salud de acuerdo a la dispersión geográfica.

»Por otro lado, el anexo de fecha 16 de julio 2025 (`Informe técnico 1´según la recurrente) desarrolla respecto de la unidad móvil:

»b) Instalación móvil: La descripción del interior del espacio recoge las dimensiones, los espacios y elementos de confort y seguridad, imágenes del exterior de la unidad. Cuenta con 5,18m2 de espacio útil, con un box para la atención individual del paciente de 4,4m2, con rampa de acceso especial para personas con movilidad reducida y un pequeño almacén. El espacio y su distribución permiten realizar la atención individual y directa al paciente, con un acompañante en el interior, y adecúa el exterior para la posibilidad de espera. La unidad está adaptada para la atención de los usuarios en las áreas con baja densidad de población y la ubicación propuesta tiene prevista una itinerancia que da cobertura a los municipios con mayor dispersión y permite acercar la atención individual a todas las zonas básicas de salud fuera de la urbana".

Como ya se ha apuntado, la mesa actúa adecuadamente conforme las indicaciones de la resolución del Tribunal ceñidas a puntuar el criterio de adjudicación "dimensionamiento de las instalaciones". Efectivamente, la tesis defendida por la recurrente no puede tener acogida, por cuanto la retroacción de las actuaciones no comporta una nueva emisión de juicio de valor distinta a la indicada en el informe de 4 de noviembre de 2024, pues ya se conocen las ofertas económicas de los licitadores competidores, sino una suerte de corrección de la puntuación del aludido criterio de adjudicación, como sí materializó el informe de 31 de julio.

En este sentido la mesa no ha incurrido en la vulneración de la doctrina de los actos propios alegada por la recurrente, ni ha actuado de forma incoherente o contradictoria. No se puede pretender que el rechazo de un

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

informe contrario a la resolución que se ejecuta, pueda encuadrarse en la llamada doctrina de los actos propios, puesto que en ningún momento la mesa manifestó voluntad dirigida a aceptar el informe técnico de 16 de julio, por lo que no puede afirmarse que aquella estuviera vinculada por una declaración previa que no ha emitido.

En cuanto a la cuestionada autoría del informe de 31 de julio, por un especialista de rango inferior al jefe de servicio de Neumología, el informe del servicio de Actividad Concertada afirma que "Desde el Servicio de Actividad Concertada se comunicó esta cuestión al servicio de neumología del Complejo Asistencial de Ávila, resultando que la persona que había realizado la evaluación se encontraba en situación de incapacidad temporal. Dada la circunstancia, fue en el seno del propio servicio de neumología donde se designó al profesional adecuado para llevar a cabo la nueva evaluación, determinando un médico licenciado especialista en neumología del mismo Complejo Asistencial".

Sobre su calificación profesional técnica el informe del órgano de contratación señala que "Este licenciado especialista en neumología del Complejo Asistencial de Ávila es responsable en la prescripción de las terapias respiratorias de esa área de salud. No se trata de un mero subordinado que cumple con una exigencia deliberada, sino de un profesional experto en la prestación, conocedor de las características y necesidades de su área de salud, e informado en todos sus extremos de la cuestión a valorar, al que con fecha 23 de julio se le dio traslado de toda la documentación relacionada con la licitación, incluyendo las memorias técnicas de todos los licitadores de ese lote".

Por tanto, ha de rechazarse que la sustitución del jefe de servicio de Neumología tuviera finalidad espuria dirigida a reconducir el resultado de la licitación. A mayor abundamiento, la recurrente no hace un mínimo esfuerzo argumental, dirigido a dilucidar la trascendencia de la alegada "inversión jerárquica", en la asignación de la puntación.

B) El recurso denuncia arbitrariedad de la puntuación del informe técnico de valoración de 31 de julio, por inexistencia de criterios objetivos y contradicción con la valoración en otros lotes. Los pliegos no establecen subcriterios que definan como se distribuyen los 8 puntos, entre instalaciones fijas y móviles, ni qué puntuación corresponde a cada una de ellas. Específicamente, alude a que no existe un techo de dos puntos para las unidades móviles, ni un criterio homogéneo establecido a fin de valorar las

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

instalaciones, máxime cuando otras ofertas de menor calidad han obtenido mayor valoración.

Se refiere a la "Inexistencia de un `techo´ de 2 puntos para unidades móviles: Si bien en varios lotes se asignaron 2 puntos a ofertas donde solo se valoró la unidad móvil (Linde Médica en Lotes 1, 3, 4, 5 y 7), esto no constituye una regla inamovible. La prueba más clara se encuentra en el Lote 8 (Soria), donde a la empresa Oximesa S.L.U. se le otorgaron 2,50 puntos por una valoración que, en la práctica, recaía únicamente sobre su unidad móvil, (…). Este hecho demuestra que los propios evaluadores consideraron posible y adecuado otorgar más de 2 puntos a una unidad móvil si sus características lo justificaban. (…)".

Sobre este punto, por el contrario, el informe del servicio de Actividad Concertada indica que "El ejemplo que esgrime la recurrente para demostrar que ante una misma situación los evaluadores actuaron de distinta forma nada tiene que ver con el presente objeto de análisis. En el lote 8 la empresa Oximesa S.L.U. ofreció una instalación fija que sí fue objeto de valoración. No obstante, de acuerdo con la confusa información aportada en la oferta obtuvo una puntuación muy baja. En todo caso la oferta fue valorada en su globalidad y de acuerdo al propio criterio, que abarca mucho más que las características concretas de una instalación (por ejemplo, tipo, número, ubicación…)".

La recurrente también denuncia "Inconsistencia en la valoración: La variabilidad de las puntuaciones evidencia la inexistencia de un criterio homogéneo, encontrándonos en el informe de valoraciones de todos los lotes diferentes puntuaciones para las unidades móviles, sin que, en ningún momento se establezca que la puntuación ha de ser de 2 puntos".

Frente a ello, el informe del órgano de contratación determina que "La variabilidad de las puntuaciones respecto del criterio dimensionamiento responde, en todos los casos, a la diferencia en cuanto a las exigencias en los distintos lotes y a las ofertas de los licitadores.

»De acuerdo con el PPT en su apartado 2.1 el número de instalaciones que como mínimo ha de poner a disposición la empresa es de una en todos los lotes excepto en el lote 2, 6, 9 y 10 que es de dos.

»Además, recoge que: En caso de ofertar una única instalación, ésta deberá emplazarse en un local independiente (no una consulta que forme

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

parte de otro centro, ni unidad móvil) y se situará próxima al hospital de referencia (distancia máxima de 2 kilómetros).

»Por su parte, el anexo 4 del PCAP establece que el máximo de instalaciones a valorar serán el doble de las fijadas como mínimas.

» Por lo tanto, la variabilidad de las puntuaciones depende del lote al que se refiere, del número mínimo de instalaciones exigidas, de si se trata de la instalación fija obligada, del número máximo de instalaciones objeto de valoración y de la propia oferta.

»Sirva como ejemplo la proporcionalidad y adecuación de la valoración si se compara con la asignada a la oferta de Linde en el mismo lote objeto de análisis. Ante una situación casi idéntica, con unidades móviles de similares características y sin que la instalación fija sea objeto de valoración, obtienen la misma puntuación".

Finalmente muestra su discrepancia con la asignación de dos puntos en comparación con otras ofertas competidoras "Valoración superior a ofertas de menor calidad: La puntuación de 2 puntos asignada a la detallada unidad móvil de ETH es desproporcionadamente baja si se compara con los 1,50 puntos que recibió Sapio Life S.A.U. en el Lote 1 por dos locales fijos con `descripción genérica´ y que `no acercan el recurso a los distintos núcleos de población´. Es ilógico que una solución móvil, que precisamente atiende a la dispersión geográfica (un factor clave del criterio), sea valorada con una diferencia mínima respecto a una oferta fija, mal descrita e ineficaz para dicho fin".

También el informe del servicio de Actividad Concertada responde a lo aducido y defiende que "Una vez más el ejemplo que aporta no responde a una situación comparable. La oferta de SAPIO para el lote 1 consistía en dos instalaciones fijas que sí eran objeto de valoración. No obstante, la oferta se valoró de acuerdo con el propio criterio con 1.5 puntos, según la justificación aportada:

»El número mínimo del que tiene que disponer es de 1 en el lote 1 (Área de Salud de Ávila) y se valorará un máximo de 2. En su oferta la empresa incluye 2 instalaciones fijas: 2 locales.

»a) Una instalación fija, local, que se ubica en Ávila capital, a unos 230 m en línea recta desde el hospital de referencia, para atender al mayor núcleo de población. b) La otra instalación fija es otro local

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

que se ubica Ávila. Para ambas instalaciones aporta una descripción genérica, no de estos centros concretos, en cuanto a distribución, dotación, características de las zonas y espacios para la actividad asistencial y atención al paciente.

»Las instalaciones ofertadas en su conjunto superan el número exigido, incrementando hasta el máximo el número de instalaciones objeto de valoración. No obstante, todas las instalaciones se encuentran en el principal núcleo de población, no las describe y no acercan el recurso a los distintos núcleos de población".

Sobre la valoración técnica de las ofertas presentadas por los licitadores y su enjuiciamiento y control por los tribunales, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado de manera reiterada que la Administración goza de discrecionalidad técnica en la ponderación de criterios evaluables en función de juicios de valor, por lo que, al tratarse de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, entre otras, declara que "la discrecionalidad técnica expresada conduce a partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción *iuris tantum* sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto".

Y como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia 5168/2006, de 27 de julio "la actuación de una potestad discrecional se legitima explicitando las razones que determinan la decisión con criterios de racionalidad (Sentencia

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de este Tribunal de 11 de junio de 1991), pues, en suma, la motivación de la decisión es el medio que hace posible diferenciar lo discrecional de lo arbitrario". Por tanto, la motivación cumple la función de asegurar, de un lado, el principio de transparencia en la actuación de las Administraciones públicas en el ámbito de la contratación pública, y de otro, la de posibilitar el control del acto y la verificación de su contenido para determinar si se ajusta o no a la normativa vigente.

En aplicación de la anterior doctrina al supuesto presente, la función de control de este Tribunal se ciñe a determinar si nos encontramos ante una valoración arbitraria, discriminatoria, ambigua o errónea, si no se ha seguido el procedimiento legalmente establecido y, finalmente si el informe de valoración ostenta suficiente motivación, racional y razonable.

Cabe advertir que la recurrente no ha mostrado discrepancia sobre la valoración de su unidad móvil, hasta ahora. Por el contrario, en el recurso n.º 53/2025, formulado por Linde Medical, S.L.U. contra la adjudicación del lote n.º 1 sustanciado ante este Tribunal, en su condición de adjudicataria presenta escrito de alegaciones de 29 de abril, en las que defiende la valoración efectuada de los criterios no automáticos, pues la considera adecuada, y corresponde con los criterios marcados por los organismos administrativos, así como por los Juzgados y Tribunales.

Dicho lo que anticipa, el informe de 24 de noviembre de 2024 contiene justificación objetiva suficiente para proceder a la valoración efectuada por el técnico de forma desglosada, distinguiendo la instalación fija y la móvil. El técnico motivó la evaluación en las características de la instalación móvil "5,18 m2 de espacio útil, con un box para la atención individual del paciente, de 4,4 m2, con rampa de acceso especial. Permite acercar la prestación a distintos núcleos de población y zonas básicas de salud de acuerdo a la dispersión geográfica". Por tanto, el informe de 31 de julio que reproduce el de fecha 24 de noviembre, contiene información útil a efectos de interponer el presente recurso, que respalda la puntuación asignada a la proposición de la entidad recurrente, sin que pueda apreciar error alguno o arbitrariedad. Por consiguiente, ante la presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, en atención a la imparcialidad de los especialistas intervinientes, no es posible admitir el motivo aducido.

Por lo demás, si bien es cierto que los pliegos no establecen subcriterios que definan como se distribuyen los 8 puntos, entre las instalaciones móviles y fijas, lo cierto es que el informe técnico asumido por la mesa, ha respetado

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

estrictamente el criterio de adjudicación "dimensionamiento de las instalaciones" previsto en unos pliegos firmes por consentidos y que vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación.

C) La recurrente alega la nulidad del procedimiento de reevaluación por ilegalidad del requerimiento de nueva acreditación y vulneración de los principios de igualdad y confianza legítima. El requerimiento de la mesa exige un compromiso diferente al exigido en los pliegos, cuando el original aportado es y sigue siendo válido.

Refiere que "la Mesa pasa a exigir a este licitador un compromiso diferente al exigido por los pliegos, cuando resulta que se ha presentado un documento que era perfectamente válido el 31 de mayo de 2024, fecha de fin de presentación de ofertas, ya que cumplía todos los requerimientos del pliego, que seguía siendo válido sin objeción alguna cuando se evalúan las ofertas en noviembre de 2024 (fecha del Informe Técnico inicial, que daba 8 puntos a ETH en este criterio) y que, sin mayor explicación que el hecho fáctico de que otro competidor ha firmado un contrato de alquiler sobre ese local (válido únicamente hasta dentro de unos meses) hace que ya no sea válido el 11 de junio de 2025 (fecha del Acta n.º 12)".

El informe del órgano de contratación señala que "Como venimos reiterando, la reevaluación y el requerimiento de nueva acreditación de disponibilidad de local se realizó en cumplimiento del mandato establecido en la Resolución 83/2025 del TARCYL".

Ciertamente, se ha de convenir con la entidad recurrente que la ejecución de la resolución no exige la presentación de una nueva acreditación. Se reitera que la ejecución no autoriza la petición de un documento "*ex novo*", sino la verificación del alcance del compromiso original, requisito previo y preceptivo para valorar el criterio de adjudicación. No obstante, lo cual, la estimación de este argumento no resulta decisiva, ni ostenta consecuencias prácticas en la resolución del presente recurso especial, por cuanto la cuestión a dilucidar se centra en si, como manifiesta el recurrente, el compromiso produce los efectos que lleva aparejado, de forma tal que se ajuste a las exigencias del pliego.

Dicho lo que anticipa, la recurrente invoca el compromiso aportado en el momento de valoración de los criterios de adjudicación, según defiende, eficaz a lo largo del período total correspondiente al procedimiento de licitación; si bien sobre el particular no es posible sustraerse al hecho de que

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

el compromiso del propietario resulta incompatible y excluyente con el consentimiento emitido por éste, a fin de perfeccionar el contrato de arrendamiento del local, celebrado con Oxigen.

En efecto, el compromiso del propietario de 11 de abril de 2024 refiere "la disponibilidad del local para la prestación de los servicios de terapias respiratorias en el lote 1 (Ávila) a ESTEVE (…), en los plazos establecidos en la licitación con expediente de contratación 050/2024 (…) a los que la Gerencia Regional de Salud tenga el deber de prestar asistencia sanitaria prescripción autorizada, en el caso de ser adjudicataria"; frente al contrato de arrendamiento celebrado el 8 de enero de 2025, cuya duración mínima es de 12 meses, por lo que su eficacia coincide con la duración de la fase procedimental de la licitación que nos ocupa.

A mayor abundamiento, a la entidad recurrente corresponde acreditar la certeza de la declaración de voluntad del propietario. Sin embargo, aquella no ha impugnado el contrato de arrendamiento, ni ha aportado indicio dirigido a ratificar o inclusive a rehabilitar el compromiso aportado, cuya vigencia da soporte documental a la valoración y puntuación otorgada para la instalación fija. Sus alegaciones se limitan a defender la prevalencia jurídica del compromiso frente a la celebración posterior de un contrato de arrendamiento además de manifestar el propósito de hacer valer su cumplimiento, en su caso. Pese a todo, dicho planteamiento no pude tener acogida; la cuestión a debatir en el seno de este recurso especial, no se centra en dirimir civilmente el mejor derecho del compromiso frente al contrato, cuyo análisis este Tribunal tiene vedado, sino lo que aquí se discute es el alcance del compromiso durante el procedimiento que dura la licitación.

Aclarado lo anterior, en lo que aquí interesa la celebración posterior del contrato de arrendamiento representa de forma razonablemente indubitada y concluyente, una conducta contraria y discordante a la intención del propietario contenida en el compromiso, que denota una significación jurídica inequívoca; la perdida sobrevenida de la eficacia del compromiso, de suerte que la documentación elegida libremente por la entidad recurrente, carece de la efectividad deseada y exigida en los pliegos.

Por lo contrario, valorar un compromiso que ha perdido virtualidad durante el procedimiento de licitación, conllevaría a aceptar una oferta ilusoria, de todo punto contraria al principio de concurrencia competitiva. Y es que ello, además de convertir de facto el compromiso obligatorio del propietario en una declaración unilateral del licitador, provocaría efectos indeseables, al penalizar

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

a los licitadores más diligentes que han optado libremente por otro instrumento previsto en el Anexo 4, dotados de una mayor seguridad y fuerza vinculante, como un documento contractual de compraventa o arrendamiento.

Asimismo, generaría un tratamiento desigual entre licitadores. Al respecto se ha de traer a colación la Resolución 84/2025, de 29 de mayo dictada por este Tribunal, desestimatoria del recuro formulado por Linde Medical, S.L.U., en la que se examina la insuficiente vigencia durante el procedimiento de licitación del compromiso sujeto a plazo presentado por la recurrente, cuya consideración culmina con la imposibilidad de valoración de las características físicas del local de carácter fijo ofertado. Pues bien, en el supuesto que nos ocupa, de igual forma que el caso expuesto, se aprecia una pérdida de eficacia sobrevenida del compromiso, que aun cuando obedecen a diferentes causas, exige idéntica conclusión, a saber, no valorar la controvertida instalación fija para la atención al usuario.

Por último, lo analizado en este apartado se enmarca dentro de una fase determinada en el proceso de contratación y, en relación con un aspecto especifico -criterios de adjudicación-, cuya finalidad es comparar la calidad de las ofertas, para lo cual el pliego expresamente requiere un requisito formal previo -documentación-, para valorar los parámetros de tipo, número, ubicación, superficie, espacio dedicado a la atención al paciente, confortabilidad y distribución interna del local o consulta. Cuestión distinta es la inclusión en los pliegos de una condición especial de ejecución ex artículo 202 de la LCSP, operativa en la fase de ejecución del contrato. Como ya se ha pronunciado este Tribunal en las Resoluciones 67/2024, de 23 de mayo, 83/2025, de 29 de mayo y 84/2025, de 29 de mayo, la disponibilidad efectiva de las instalaciones ofertadas, como condición de ejecución de contrato, estipulada en el apartado 2.1 del PPT, únicamente ha de ser requerida al adjudicatario y por ello, corresponde al órgano de contratación vigilar el cumplimiento escrupuloso de los requisitos objetivos específicos exigidos en el PPT.

Con todo, este motivo ha de desestimarse.

D) Alega la empresa recurrente que el rechazo de no admitir ni valorar el local alternativo propuesto, con características superiores que el propuesto original, constituye un vicio de nulidad. Específicamente, vulnera la doctrina de la fungibilidad de medios, la Resolución 67/2024, dictada por el propio Tribunal, el principio de proporcionalidad y el principio *favor acti*.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El informe del órgano de contratación rebate la argumentación expuesta, mediante la transcripción la resolución ejecutada "La posibilidad de aportar en ese momento del procedimiento de licitación un nuevo local, ya fue valorada por el propio Tribunal en la Resolución 83/2025, en cuyo apartado A.2) de la Resolución indicó: Si bien, ante lo expuesto por el adjudicatario cabe reparar en la imposibilidad de ofertar una instalación diferente a la propuesta, por cuanto las características del local ofertado han sido valoradas por la Mesa a fin de verificar la calidad de la oferta, por ello disponer de un local `equivalente´ supondría de alguna forma la modificación de la oferta".

En similar sentido se pronuncia la adjudicataria Oxigen "no es cierto que se haya rechazado la valoración de un local alternativo vulnerando los derechos e intereses legítimos de la recurrente, si no que no se permite por expreso mandato del Tribunal que, acertadamente, veta esta posibilidad ya que supondría la modificación de la oferta, dado que la recurrente no fue valorada en atención al local que ahora ofrece, si no en atención al local que ofreció en su momento (…)".

Ciertamente la resolución ejecutada, proscribe la posibilidad de ofertar de manera diferida un local distinto al valorado, aun cuando fuera de mayor calidad que el ofertado. Y ello, debido a que su eventual aceptación implicaría la alteración sustancial de los elementos conformadores de la oferta de la recurrente, vulnerando la inmodificabilidad de la misma. Por lo demás, la admisión del nuevo local, conllevaría una ejecución contraria al principio de igualdad y no discriminación entre los licitadores, en la medida que, en el procedimiento de licitación, existe otra oferta competidora que no ha sido valorada en este punto, en base a la ineficacia del compromiso presentado sujeto a plazo.

E) Finalmente, la recurrente achaca que el procedimiento de revaluación adolece de opacidad, pues la decisión adoptada por la mesa de no publicar en la Plataforma de Contratación el informe de 16 de julio, le ha situado en una posición de indefensión, de forma tal, que los principios de igualdad y transparencia han sido vulnerados, ex articulo 1 y 132 de la LCSP.

El órgano de contratación advierte que "Sobre esta cuestión debemos manifestar que la falta de publicidad del primer informe técnico no conlleva indefensión para los licitadores, pues como ya hemos señalado anteriormente, su existencia se ha puesto de manifiesto en el acta n.º 13, y se ha entregado a la recurrente cuando lo ha solicitado.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»Por otro lado, de haberse recogido su contenido íntegro en el acta n.º 13 y o haberse publicado no hubiese alterado la resolución final del procedimiento, toda vez que la parte afectada puede recurrir contra la resolución que pone fin al procedimiento, como lo ha realizado.

»Además, hay que aclarar que todas las actas de la Mesa de contratación han sido publicadas debidamente en la PLCSP, y asimismo, cuando la recurrente ha solicitado el acceso al expediente, se le ha dado traslado de toda la documentación obrante en el mismo, incluido el primer informe de valoración no aceptado por la Mesa".

A la vista de lo expuesto, la transparencia ha sido garantizada en el procedimiento de licitación con la publicación del acta n.º 13, en la que se hace mención al citado informe y al motivo de su rechazo conforme a la RTARCCYL 83/2025, de 29 de mayo. En cualquier caso, la entidad recurrente ha tenido acceso al cuestionado informe de 16 de julio y a conocer su contenido como demuestra la fundamentación de su recurso, por consiguiente, no se le ha causado la indefensión material, real y efectiva alegada, máxime cuando ni siquiera se aplicó en la valoración de los criterios cuantificables sujetos a juicio de valor.

En consecuencia, este motivo también ha de ser desestimado.

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación n.º 202/2025, interpuesto por la mercantil Esteve Teijin Healthcare, S.L. contra la adjudicación del lote n.º 1, Área de Salud de Ávila, en el contrato de servicio de terapias respiratorias domiciliarias para los pacientes de la comunidad de Castilla y León a los que la Gerencia Regional de Salud tenga el deber de prestar asistencia. Expediente n.º 050/2024 (Saturno: 2020014248) 0000-00A-1-2024-14248

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Tercero.- Notificar la resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es