

RESOLUCIÓN Nº 052/2026, DE 28 DE MAYO

En la ciudad de Mérida a 28 de mayo de 2026, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia de su titular, D. Javier de Manueles Muñoz, y la presencia de los vocales D.^a María José Rubio Cortés, D. José Luis Martín Peyró, D.^a Marina Godoy Barrero y D. Luis López Reyes, actuando como secretario-letrado D. Salvador Mateos Sánchez, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación presentado por D. E, en nombre y representación de Grifols Movaco, S.A., frente a los pliegos que rigen el Lote 1 del expediente de contratación CS/99/1126009026/26/PA, *«Suministro, mediante dos lotes, de Sistemas Cerrados de Transferencia de Fármacos, con cesión de Espectrofotómetros para el lote 2, destinados a los servicios de Farmacia del Servicio Extremeño de Salud, incluyendo mejoras orientadas a la eficiencia en la seguridad de los profesionales, mediante soluciones automatizadas que minimicen los riesgos en la Manipulación de medicamentos peligrosos»*; tramitado por el Servicio Extremeño de Salud.

El recurso ha sido registrado con el nº RC102/2026, siendo ponente D. Luis López Reyes.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 13 de abril de 2026 se ha presentado en el registro electrónico de la Junta de Extremadura (entrada en este órgano el día siguiente a través de TRAMITA) el recurso especial al que se ha hecho referencia en el encabezamiento, dirigido a esta Comisión Jurídica de Extremadura.

2. El día 15 de abril de 2026 es requerido el órgano de contratación para que, en el plazo de dos días hábiles, aporte copia del expediente y, entre otra documentación, un informe al respecto del recurso en el que se pronuncie, manifestando su conformidad o su oposición, de conformidad con lo preceptuado por el artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

La documentación requerida es remitida los días 17 y 20 de abril de 2026, siendo de interés lo siguiente:

- Resolución del órgano de contratación, de 16 de marzo de 2026, aprobando los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) y resto del expediente de contratación.
- PCAP y PPT.
- Publicaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el día 19/3/2026, del anuncio de licitación y del documento de pliegos, y publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el mismo día 19.
- Informe del órgano de contratación al que refiere el artículo 56 de la LCSP.

3. Por la Presidencia de esta Comisión Jurídica se admitió el recurso en Resolución de 22 de abril de 2026; dándose traslado a los interesados en el procedimiento. No consta la presentación de alegaciones.

4. Incluyendo el recurso la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación, el Pleno de la Comisión Jurídica, por Acuerdo MC nº 018/2026, de 26 de abril, estimó favorablemente la petición.

5. No considerándose necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó la fase de instrucción del procedimiento con la documentación obrante en el expediente, elevándose propuesta de resolución que, incluida en el orden del día de la sesión plenaria a que se hace referencia en el encabezamiento, es aprobada por unanimidad de los miembros presentes con derecho a voto.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación corresponde a la Comisión Jurídica de Extremadura, a tenor de lo establecido en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 58.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero, en relación con lo establecido el artículo 46.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso especial en materia de contratación se interpone, como ya se ha señalado, frente al anuncio y los pliegos rectores de la licitación de un contrato de suministro cuyo valor estimado asciende a 7 815 409,34 €.

A estos efectos, el artículo 44 de la LCSP, en su apartado 2.a), establece que podrán ser objeto del recurso:

« Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación».

Previamente el apartado 1 de este artículo 44 señala que:

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

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

En consecuencia, el recurso interpuesto tiene la consideración de recurso especial en materia de contratación (REMC), de conformidad con el citado artículo 44 de la LCSP, siendo presentado dentro del plazo de 15 días hábiles que prescribe el artículo 50.1 de la LCSP; quedando acreditada la representación del compareciente.

Tercero. En cuanto a la legitimación activa para la interposición del recurso, le viene conferida a la recurrente por aplicación del artículo 48 de la LCSP que establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados*

o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso», ya que la recurrente es empresa del sector, interesada en participar en la licitación.

En atención a lo dispuesto en el artículo 50.1.b) LCSP se verifica, según informa el órgano de contratación, que Grifols Movaco, S.A. (en adelante Grifols) no ha presentado oferta con carácter previo a la interposición de este REMC; sí, con posterioridad.

Cuarto. Analizadas las cuestiones formales procede examinar el recurso interpuesto, considerando el alegato de la recurrente y las manifestaciones del órgano de contratación.

* Grifols, impugna el criterio de adjudicación para el lote 1 del expediente de contratación denominado «Equipos de preparación automatizada»:

- Con carácter previo afirma que *«La descripción técnica que el PCAP establece para los equipos de preparación automatizada, esto es, equipos con uso de sistema cerrado (CSTD) en todo el proceso, basados en control fotométrico mediante cámaras habilitadas para inteligencia artificial y proceso de imágenes, se corresponde de forma precisa y exclusiva con las características de un único producto comercializado por una sola casa comercial, en concreto con soluciones como el sistema Mundus Mini HD o equivalentes de Equashield Automated Solution. (...)*

No se trata, por tanto, de un criterio que pueda ser satisfecho por una pluralidad de operadores del mercado que compitan entre sí en la oferta de distintos equipos de preparación automatizada, sino de una especificación técnica que, por su nivel de concreción y por la combinación de requisitos que incorpora (sistema cerrado CSTD integral, control fotométrico, cámaras con IA y procesamiento de imágenes), identifica de manera inequívoca un producto determinado de un fabricante concreto.»

Dicho esto, desarrolla las supuestas infracciones que darían soporte a su REMC:

- En primer lugar, denuncia que el criterio de adjudicación cuestionado no tiene vinculación directa con el objeto del contrato, afirmando: *«En este caso, el Lote 1 tiene por objeto el suministro de ADAPTADORES. El adaptador es, por definición, el elemento que permite la conexión segura en el proceso de preparación y administración de fármacos citostáticos, siendo éste el producto que se licita, que debe entregarse, y cuyas características técnicas y económicas deben ser valoradas en el proceso de selección de la oferta más ventajosa.*

El criterio denominado "equipos de preparación automatizada", que pondera hasta 37,5 de los 100 puntos posibles en el Lote 1, no evalúa ninguna característica del adaptador que constituye el objeto del lote, sino que valora la cesión gratuita de equipos de preparación automatizada basados en sistemas cerrados (CSTD) con control fotométrico y cámaras habilitadas para inteligencia artificial, hasta un máximo de tres unidades.

Pues bien, estos equipos de preparación automatizada no son adaptadores ni son un elemento necesario de los mismos ni para su uso, sino que son sistemas tecnológicamente independientes que automatizan el proceso de preparación de medicamentos citostáticos. Su aportación gratuita puede ser beneficiosa para los centros hospitalarios que los reciban (que por la configuración de los Pliegos no van a ser todos sino un máximo de tres), pero ello no convierte su cesión en una prestación vinculada al objeto del Lote 1.».

- La segunda cuestión que señala es que *«La puntuación atribuida a la aportación de equipos de preparación automatizada hace prácticamente inviable la compensación mediante el precio», afirmando que «Al precio se asignan 55 puntos y al criterio de "equipos de preparación automatizada" se asignan hasta 37,5 puntos. En términos relativos, un licitador que aporte los tres equipos de preparación automatizada obtendrá 37,5 puntos de partida exclusivamente por*

dicha aportación, con independencia del precio y de cualquier otra característica de sus adaptadores.

(...)

La aportación de hasta tres equipos de preparación automatizada a coste cero recibe una puntuación de 12,5 puntos por unidad, con un máximo de 37,5 puntos sobre 100 de la puntuación total del Lote 1. La elevada carga de puntuación asignada a este criterio desnaturaliza por completo la intención declarada: si bien se evita formalmente exigir los equipos como condición de admisión, la ponderación establecida los convierte en un requisito material de facto, pues quien no los oferte parte de una desventaja de 37,5 puntos que, en la práctica, resulta insalvable a través del precio.»

A lo anterior, Grifols suma el hecho de que, siendo 3 el máximo de equipos a ofertar, no todos los centros hospitalarios se beneficiarían de esta aportación, de manera que «el resto de centros, que no recibirán ningún equipo, verán cómo la adjudicación de sus adaptadores resulta condicionada por un criterio que no les afecta, no les beneficia directamente y que actúa como distorsionador de la competencia en perjuicio suyo y, sobre todo, en perjuicio de los licitadores que fabrican o distribuyen adaptadores sin disponer de ese equipamiento tecnológico específico.»

Considera también, atendiendo a lo expuesto en el párrafo anterior, que se debería estructurar la licitación de este lote 1, en dos lotes: uno con los 3 centros destinatarios de los equipos de preparación automatizada y otro con el resto de centros; definiendo asimismo, los criterios de adjudicación que, a su juicio, se podrían establecer en el PCAP para este supuesto lote segundo.

- En tercer lugar, alega que «los criterios de valoración del lote 1 vulneran el principio de mejor relación calidad-precio al omitir la evaluación de las características técnicas propias de los adaptadores»; concluyendo que el PCAP «... vulnera el principio de mejor relación calidad-precio consagrado en el artículo 145 de la LCSP e impide que la contratación cumpla su función de satisfacer de forma eficiente las necesidades de la Administración en relación con el objeto concreto licitado.»

- Por último, denuncia que el coste de los equipos de preparación automatizada no ha sido integrado en el presupuesto base de licitación del lote 1, manifestando: «En primer lugar, los equipos de preparación automatizada basados en CSTD con control fotométrico y cámaras de IA tienen un coste real y muy elevado en el mercado. El hecho de que el licitador los ofrezca "a coste cero" no significa que no tengan coste: significa que dicho coste no se hace visible en la oferta económica, sino que queda absorbido en su totalidad o en parte en el precio de los adaptadores o en otras condiciones contractuales. Esto supone ocultar el coste real de la prestación y distorsiona la comparación entre ofertas y vulnera el principio de transparencia.

En segundo lugar, a diferencia de los equipos automatizados del Lote 1, el Lote 2 sí integra el coste de los equipos cedidos (en ese caso, espectrofotómetros) en el valor estimado y en el presupuesto base del Lote 2, precisamente porque se reconoce que la cesión de equipamiento tiene un coste que debe ser contabilizado y transparentado. La diferencia de trato entre ambos lotes revela una inconsistencia en el diseño del expediente que resulta perjudicial para la transparencia y la concurrencia en el Lote 1.»

- Finaliza su REMC solicitando que «se acuerde por esa Comisión, previos los trámites oportunos, la nulidad de los criterios de adjudicación del Lote 1 contenidos en el PCAP, ordenando al Órgano de Contratación que los pliegos que, en su caso, se publiquen nuevamente: (i) excluyan de los criterios de adjudicación del Lote 1 el criterio denominado "Equipos de preparación

automatizada"; (ii) incorporen criterios de adjudicación referidos a las características técnicas propias de los adaptadores que constituyen el objeto del Lote 1, tales como su ergonomía, condiciones de seguridad, materiales empleados, facilidad de uso y eficiencia en el proceso de preparación, de modo que la selección de la oferta económicamente más ventajosa se realice sobre la base de la mejor relación calidad-precio del producto efectivamente licitado; y (iii) en el caso de que el Órgano de Contratación considere necesaria la incorporación de equipos de preparación automatizada en determinados centros hospitalarios, articule dicha necesidad mediante la configuración de un lote independiente que integre de forma coherente tanto los adaptadores compatibles como los equipos automatizados en su objeto, presupuesto base de licitación y criterios de adjudicación, preservando así la concurrencia efectiva en el suministro de adaptadores al resto de centros del Servicio Extremeño de Salud.»

* Por su parte, el órgano de contratación, con ocasión de su informe ex art. 56 LCSP, respondiendo individualmente a las alegaciones de la recurrente, manifiesta:

- Respecto al primer motivo de impugnación, la delimitación del objeto del contrato y su alcance funcional, se afirma que «El objeto contractual, según resulta del PPT y de la Memoria Justificativa, no se limita al suministro aislado de adaptadores como simples dispositivos fungibles, sino que se configura de forma expresa como:

"Suministro de sistemas cerrados de transferencia de fármacos (...) incluyendo mejoras orientadas a la eficiencia en la seguridad de los profesionales, mediante soluciones automatizadas que minimicen los riesgos en la manipulación de medicamentos peligrosos."

De esta definición se desprenden dos extremos jurídicamente relevantes:

- el objeto material es el suministro de sistemas cerrados de transferencia (CSTD), y
- el objeto funcional integra la mejora de la seguridad, eficiencia y trazabilidad del proceso, lo que incluye la posibilidad de incorporar soluciones automatizadas en las fases del proceso de preparación.

En consecuencia, reducir el contrato a un simple "suministro de adaptadores" desnaturaliza el objeto real del expediente y contradice expresamente la motivación contenida en la Memoria Justificativa.».

- En lo referente a la segunda cuestión aducida por Grifols, el órgano de contratación señala:

El criterio impugnado sí guarda una vinculación directa y material con el objeto del contrato, en los términos exigidos por el artículo 145.6 y 145.7 de la LCSP.

La Memoria Justificativa justifica de manera extensa y concreta que:

- los CSTD reducen la exposición ocupacional del personal,
- la automatización limita la manipulación manual en operaciones críticas,
- los sistemas automatizados con control fotométrico y trazabilidad mejoran la seguridad del profesional y del paciente,
- dichas soluciones están alineadas con las recomendaciones técnicas internacionales (NIOSH, USP <800>).

Por tanto, los equipos de preparación automatizada:

- no son un elemento ajeno al contrato,
- no constituyen una prestación independiente,
- no son accesorios arbitrarios,

sino una mejora funcional directamente conectada al proceso de preparación seguro de medicamentos peligrosos, que es precisamente el proceso que el contrato pretende optimizar.

(...)

Por otra parte, es necesario destacar que la elección de este criterio por parte de la Administración contratante se justifica en la circunstancia de que la incorporación de equipos de preparación automatizada con sistema cerrado constituye una mejora técnica de alto impacto en la ejecución del contrato, al introducir procesos de dosificación y control que reducen significativamente la intervención manual del personal, minimizan el riesgo de exposición ocupacional a medicamentos peligrosos y refuerzan la seguridad del proceso de preparación. Supone, por tanto, una mejora objetiva en términos de calidad, precisión y trazabilidad, al permitir la detección de desviaciones en dosis, errores de preparación o incidencias en tiempo real, aspectos que inciden directamente en la correcta ejecución de la prestación contractual.»

- En tercer lugar, respecto a la supuesta vulneración del principio de competencia, señala que *«El recurso sostiene que el criterio favorece indebidamente a un único operador económico.*

Esta afirmación no ha sido probada y se basa en meras manifestaciones interesadas.

Debe destacarse que:

- *el criterio no se configura como requisito mínimo, sino como mejora voluntaria;*
- *ningún licitador queda excluido por no ofertar equipos automatizados;*
- *la ponderación del precio (55 puntos) permite una competencia real;*
- *el propio expediente explica que incluir la automatización como requisito obligatorio sí habría restringido la concurrencia, razón por la cual se articula correctamente como criterio valorable.*

La jurisprudencia administrativa es constante al afirmar que:

la existencia de criterios de adjudicación que solo algunos operadores pueden cumplir no vulnera por sí misma la competencia, siempre que sean objetivos, proporcionados y técnicamente justificados.

Y en el expediente que nos ocupa:

- *la justificación técnica existe,*
- *la proporcionalidad está razonada,*
- *la finalidad es legítima (seguridad y eficiencia asistencial).»*

- Por último, en cuanto a la falta de integración del precio de los equipos de preparación automatizada en el presupuesto base de licitación del lote 1, el órgano de contratación manifiesta:

«El criterio impugnado no incorpora una nueva prestación contractual, sino una mejora ofertada voluntariamente por el licitador, cuya finalidad no es alterar el objeto del contrato, sino incrementar la calidad del resultado final.

En consecuencia:

- *no existe obligación legal de integrar el coste de una mejora voluntaria en el presupuesto base;*
- *el presupuesto base ya cubre íntegramente la prestación exigida;*
- *no se produce distorsión económica ni falta de transparencia.*

La comparación con el Lote 2 no resulta válida, puesto que en dicho lote la cesión del equipamiento es una obligación mínima, y no una mejora opcional.»

Quinto. Expuestas las posturas de las partes, la primera consideración a tener en cuenta, aceptada plenamente por la doctrina y la jurisprudencia, es que la definición de las prestaciones a contratar es una facultad discrecional del órgano de contratación, en atención a las necesidades que pretende satisfacer y la forma en que han de ser cubiertas, que no puede ser sustituida por la voluntad interesada de un licitador.

Así, el art. 1.1 de la LCSP señala: *«La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.»*

Igualmente hemos de centrar nuestra resolución en lo dispuesto en el art. 145 *«Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato»*:

1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

(...)

Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.

3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:

a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los candidatos o licitadores.

b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución.

c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

(...)

4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material...».

Por otro lado, no podemos ignorar la pacífica doctrina respecto a discrecionalidad técnica que ampara a los órganos de contratación al momento de definir los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación; discrecionalidad reconocida expresamente por la recurrente.

Así, tal y como señala el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (TACPC) en su Resolución n.º 183/2021, de 28 de junio:

«...debemos partir de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate. Y es que la mayor o menor apertura de los contratos públicos a la competencia no supone, en todo caso, una infracción de los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato cuando la supuesta menor apertura encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate y dichas necesidades están además debidamente justificadas en el expediente, excepción hecha de aquellos supuestos en que las prescripciones técnicas se definan en términos tales que solo exista un licitador que pueda cumplirlas, todo lo cual exige una prueba adecuada y el examen objetivo de la concurrencia que haya podido existir en la licitación de que se trate».

Dicho esto, es momento de analizar las distintas impugnaciones efectuadas por Grifols, respetando su exposición.

- Así, alegando la recurrente que la descripción del equipo de preparación automatizada se corresponde de forma precisa y exclusiva con las características de un único producto (MUNDUS HD), fabricado por Equashield Automated Solution, lo cierto es que nada demuestra al respecto; se limita a manifestarlo sin mayor soporte de prueba. A estos efectos, como reflejamos en nuestra reciente Resolución 45/2026, de 14 de mayo, adoleciendo la recurrente de suficiente justificación de su alegato hemos de invocar la doctrina de la carga de la prueba, que implica que cada parte viene obligada a acreditar aquellos hechos que avalarían su pretensión; tal y como establece la Resolución 607/2016, de 22 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), reiterada profusamente (121/2021, de 12 de febrero, 1599/2023, de 14 de diciembre, etc.), que hacemos nuestra:

«Es un principio consustancial al acervo jurídico de occidente que la carga de la prueba, el onus probando, incumbe a quien invoca algo que rompe el estado de normalidad, affirmanti incumbit probatio. Este principio jurídico se recogía en nuestro ordenamiento con carácter general en el originario artículo 1214 del Código Civil, cuando disponía que "incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone", y se recoge hoy en el artículo 217.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuando establece que "corresponde al actor y al demandado reconviniendo la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvención".

Ello supone, en el ámbito del procedimiento contradictorio, que quien tiene la titularidad de la carga de la prueba es la parte que persigue los efectos jurídicos en función de los hechos que sustentan su pretensión, teniendo la carga de la prueba una dimensión formal, correspondiendo a las partes probar los hechos introducidos en sus alegaciones, y otra material, ofreciendo al órgano llamado a resolver un criterio para resolver dudas sobre medios probatorios desestimando las pretensiones según corresponda a unos u otros la carga de probar los hechos inciertos.

Así las cosas, corresponde a la recurrente probar lo que afirma e introducir los argumentos jurídicos que, a partir de los hechos probados, permitan a este Tribunal pronunciarse sobre su pretensión. Lo que no es admisible ni puede exigirse de este Tribunal es que actúe como una suerte de inquisidor general del procedimiento de adjudicación del contrato buscando las pruebas y aportado los argumentos que el recurrente no hacen, pues el recurso no es una mera denuncia sino una solicitud que inicia un procedimiento y obliga al recurrente a fundamentar su impugnación». (La negrita es nuestra).

El PCAP, respecto al criterio de adjudicación discutido, no contiene referencias ni a marcas ni a modelos concretos fabricados o que pudieran ser ofrecidos por un único licitador, sino que se define el equipo en términos de rendimiento o de exigencia funcional.

De hecho, consta publicada en la PLACSP el 14/4/2026 la respuesta del órgano de contratación ante las cuestiones planteadas por posibles licitadores, de manera que, afirmando un licitador que *«Del análisis de dichos criterios se desprende que la configuración técnica exigida es extremadamente concreta, de modo que la obtención de la puntuación prevista parece quedar limitada a una única solución técnica existente en el mercado, sin que se aprecie la posibilidad real de que otros licitadores puedan concurrir en igualdad de condiciones mediante soluciones técnicamente equivalentes.»*, desde el Servicio Extremeño de Salud se manifiesta:

« En este sentido, los criterios de mejora:

No condicionan la admisión de las ofertas, ni actúan como requisitos de solvencia o de cumplimiento obligatorio.

*Se formulan en términos funcionales, sin referencia a marcas, modelos, patentes u orígenes determinados, **admitiendo soluciones técnicamente equivalentes.***

(...)

De todos modos, y conforme a lo dispuesto en el artículo 126.8 de la LCSP, no se rechazarán una oferta si los licitadores proponen soluciones que cumplan de forma equivalente de los requisitos exigidos..., siempre y cuando estas soluciones cumplan con todas las especificaciones establecidas en el PPT.

En este sentido, la solución valorada en criterios automáticos no colisiona con la libre concurrencia y, las soluciones equivalentes no serán rechazadas automáticamente, lo que permite hacer que las potenciales empresas licitadoras puedan disponer de soluciones valorables.» (La negrita es nuestra).

En base a todo lo expuesto, hemos de rechazar íntegramente este motivo de impugnación.

- La segunda cuestión alegada es que el criterio de adjudicación cuestionado no tiene vinculación directa con el objeto del contrato; no obstante, a lo largo de su REMC viene a reconocer la vinculación requerida; por ejemplo, cuando señala, refiriéndose a los equipos de preparación automatizada, que son *«instalaciones tecnológicas complejas ubicadas físicamente en el área de preparación de la farmacia hospitalaria, que automatizan el proceso global de reconstitución y dispensación del medicamento citostático, reduciendo en gran medida la intervención manual directa del profesional en las fases de transferencia.*

La distinción funcional entre ambos productos es, pues, nítida. Los adaptadores del Lote 1 son dispositivos de conexión que actúan como interfaz hermética entre el vial y la jeringa o bolsa de infusión, cuya función se agota en garantizar la estanqueidad del sistema durante la transferencia manual del fármaco. Los equipos de preparación automatizada, en cambio, automatizan ese

proceso en su totalidad, sustituyendo la intervención manual por un proceso robotizado guiado por IA.»

Es evidente que el objeto del contrato va más allá de lo que quiere reconocer la recurrente, ya que consiste en el suministro de sistemas cerrados de transferencia de fármacos, (...) incluyendo mejoras orientadas a la eficiencia en la seguridad de los profesionales, mediante soluciones automatizadas que minimicen los riesgos en la manipulación de medicamentos peligrosos. Así, asumiendo lo que pone de manifiesto el órgano de contratación, reflejado anteriormente, en cuanto a que la incorporación de equipos de preparación automatizada con sistema cerrado constituye una mejora técnica de alto impacto en la ejecución del contrato, al introducir procesos de dosificación y control que reducen significativamente la intervención manual del personal, minimizan el riesgo de exposición ocupacional a medicamentos peligrosos y refuerzan la seguridad del proceso de preparación; podemos verificar la necesaria relación con el criterio de adjudicación discutido, dando oportuno cumplimiento a las exigencias que establece la LCSP en su art. 145.6: *«Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas...».

En atención a lo expuesto, también hemos de rechazar íntegramente este segundo motivo de impugnación.

- En tercer lugar, Grifols considera que se restringe la competencia efectiva, por cuanto lo licitador que no obtenga puntuación en el criterio de adjudicación cuestionado difícilmente llegaría a ser adjudicatario; ante esto, hemos de manifestar que no se encuentra obstáculo legal en el establecimiento del citado criterio, cumpliendo con los requisitos exigidos en el precitado art. 145 de la LCSP; el mero hecho de que Grifols no oferte los equipos contemplados en el PCAP para el lote 1, no puede implicar la vulneración de la libre concurrencia exigida por la normativa reguladora; mediante el condicionado de los pliegos se busca satisfacer las necesidades del poder adjudicador, no las expectativas de posibles licitadores.

Continúa el REMC denunciando como anomalía *«El efecto de arrastre sobre la totalidad del Lote 1, que va más allá de los centros que recibirán los equipos»*, ya que considera que siendo 3 los equipos que como máximo se pueden ofertar, según su argumento, *«solo tres de los centros hospitalarios incluidos en el Lote 1 podrían llegar a beneficiarse de un equipo de preparación automatizada»*, por lo que aboga por el establecimiento de nuevos lotes, distinguiendo los posibles centros beneficiarios del resto.

Como respuesta hemos de reiterar la citada discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación a la hora de delimitar el objeto y la manera en la que ha de desarrollarse la prestación, sin que el interés y/o la opinión del licitador puedan condicionar la decisión del poder adjudicador, que ha de acomodarse a la normativa vigente; cuya vulneración no acredita la recurrente.

Consecuentemente no ha lugar a aceptar esta causa de impugnación.

- En cuanto a lo manifestado por Grifols de que *«los criterios de valoración del lote 1 vulneran el principio de mejor relación calidad-precio al omitir la evaluación de las características técnicas propias de los adaptadores»*, hemos de señalar que el argumentario que presenta conduciría a la sustitución de los criterios establecidos en el PCAP por otros que parecen convenir más a la recurrente; cuestión que no podemos aceptar en base a la discrecionalidad de la que goza el órgano de contratación a la hora de definir el objeto del contrato así como la mejor satisfacción de sus necesidades, tal y como se expuso anteriormente.

Por lo tanto, procede el rechazo de este motivo de recurso.

- Por último, en cuando a la denuncia de que el coste de los equipos de preparación automatizada no ha sido integrado en el presupuesto base de licitación del lote 1 hay que recordar que estos equipos no forman parte de los requisitos mínimos exigibles por la configuración del objeto del contrato, sino que, como bien alega, son criterios de adjudicación, por lo que su oferta ha de ser a coste cero y dependerá únicamente de la voluntad de los licitadores, sin que este coste haya de estar incluido en el presupuesto de licitación, salvo en los supuestos en que se produzca una distorsión del precio del contrato y/o su valor estimado, cuestión que en ningún momento invoca, y menos acredita, el recurrente, que sí pudiera conducir a la nulidad del criterio de adjudicación.

Afirmando Grifols que el coste de la cesión de equipos sí está incluido en el otro lote, nº 2, que forma parte del contrato licitado, únicamente hay que señalar que en este lote 2 esta cesión sí forma parte del objeto del contrato y por tanto tiene carácter obligatorio para los licitadores, por lo que es un importe para considerar al momento de establecer el presupuesto base de licitación conforme al art. 100 de la LCSP.

No obstante lo anterior, suficiente para rechazar esta causa de impugnación, analizado el informe justificativo de la contratación obrante en el expediente se expone que *«Se debe concretar que las mejoras a admitir sobre los aspectos materiales descritos en el PPT suponen un 4% del presupuesto base de licitación, para el lote 1, y un 2% para el lote 2. Se valorará a través de estos criterios la mayor eficiencia sin limitar la concurrencia del producto estándar existente en el mercado»*; lo que significaría la consideración de los costes de las mejoras en dicho presupuesto base de licitación.

Como corolario, pivotando el argumentario de la recurrente sobre la afirmación de que en el mercado español solo habría un operador que podría optar a los criterios de adjudicación cuestionados, hay que poner de manifiesto que este contrato tiene la consideración de sujeto a regulación armonizada (SARA), habiendo sido publicado en el DOUE con fecha 19/3/2026, posibilitando la participación de cualquier operador económico interesado más allá del mercado nacional.

Por todo lo expuesto en este fundamento de derecho quinto, esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales,

RESUELVE

Primero. Desestimar íntegramente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la mercantil Grifols Movaco, S.A., frente a los pliegos que rigen el Lote 1 del expediente de contratación CS/99/1126009026/26/PA, *«Suministro, mediante dos lotes, de Sistemas Cerrados de Transferencia de Fármacos, con cesión de Espectrofotómetros para el lote 2, destinados a los servicios de Farmacia del Servicio Extremeño de Salud, incluyendo mejoras orientadas a la eficiencia en la seguridad de los*

profesionales, mediante soluciones automatizadas que minimicen los riesgos en la Manipulación de medicamentos peligrosos».

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación producida por Acuerdo MC nº 018/2026, de 26 de abril.

Tercero. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el art. 58.2 de la LCSP.

Notifíquese a los interesados con indicación de que esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, 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 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Diligencia para hacer constar que la presente resolución fue aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura en sesión ordinaria de fecha 28 de mayo de 2026.

En Mérida a la fecha de firma electrónica.