

RESOLUCIÓN Nº 054/2026, 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 con 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 letrado-secretario D. Salvador Mateos Sánchez, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación registrado como RC099/2026, presentado por D.ª Isabel González Pérez, en nombre y representación de la mercantil ORTOTECOSA S.L., frente a la resolución de adjudicación dictada en el expediente de contratación CS/99/1125060672/25/AM, *«Acuerdo marco para el suministro de sillón paciente acompañante, mediante lote único, en el marco del plan de acción de humanización del Servicio Extremeño de Salud»*; expediente tramitado por la Dirección General de Planificación Económica del Servicio Extremeño de Salud.

Ha sido ponente D. José Luis Martín Peyró, resultando los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 1 de abril de 2026 se ha presentado en el registro electrónico de la Junta de Extremadura, con destino al registro electrónico del órgano de contratación, el recurso especial en materia de contratación al que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

Con fecha de 13 de abril de 2026 se remite por parte de la Subdirección de Gestión Económica y Contratación Administrativa del Servicio Extremeño de Salud (en adelante SES), a través de TRAMITA, el citado recurso especial en materia de contratación.

Junto a la remisión del recurso especial interpuesto, 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, se acompaña copia del expediente de contratación, no así el informe al respecto del recurso especial interpuesto, el cual es remitido con fecha 14 de abril de 2026.

2. El 16 de abril de 2026, por resolución de la Presidencia de la Comisión Jurídica de Extremadura, se admite el recurso quedando asentado con el número de expediente RC099/2026 de los asuntos de este órgano, dándose cuenta de la admisión al Pleno y notificándose la misma al órgano de contratación y a cuantos interesados figuran en el expediente de contratación, habiendo presentado alegaciones la representación de INDUSTRIAS HIDRÁULICAS PARDO, S.L.

Igualmente se informó, al órgano de contratación y al resto de interesados, de la suspensión del procedimiento de licitación, como efecto derivado de la interposición del recurso al consistir el objeto del mismo en el acto de adjudicación, conforme al artículo 53 de la LCSP, el cual preceptúa que *«Una vez interpuesto el recurso quedará en suspenso la tramitación del procedimiento cuando el acto recurrido sea el de adjudicación, salvo en el supuesto de contratos basados en un acuerdo marco o de contratos específicos en el marco de un sistema dinámico de adquisición, sin perjuicio de las medidas cautelares que en relación a estos*

últimos podrían adoptarse en virtud de lo señalado en el artículo 56.3».

3. De la documentación remitida por el órgano de contratación resultan de interés, para la resolución del recurso, entre otras, las actuaciones y documentos que a continuación se relacionan:

- Resolución, de 8 de octubre de 2025, de la subdirectora de Gestión Económica y Contratación Administrativa del SES, de aprobación del expediente de contratación y del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT);
- PCAP;
- PPT;
- publicación de los anuncios de licitación y de los pliegos en el perfil del contratante del órgano de contratación, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el día 13 de octubre de 2025, posteriormente rectificados que dieron lugar a nuevas publicaciones los días 27 y 28 de octubre de 2025, respectivamente.
- requerimiento de documentación formulado el 18 de diciembre de 2025 a la mercantil ORTOTECSA, S.L., de conformidad con el artículo 150.2 LCSP, al ser propuesta como adjudicataria;
- documentación y muestra del suministro aportada en virtud del requerimiento efectuado;
- informe, de 8 de enero de 2026, en el que se señala que el suministro cuya muestra ha sido entregada por la licitadora no cumple, tras medición realizada al efecto, con la longitud que establece el PPT;
- solicitud de la representante de ORTOTECSA, S.L., quien, entendiendo que ha podido producirse un error en la medición, solicita permitan acceder, acompañados por un notario, a la muestra presentada, y en presencia de sus técnicos para poder comprobar las medidas correctas;
- resolución de 21 de enero de 2026 del director general de Planificación Económica del SES, denegando el acceso solicitado, efectuándose comunicación de aquella a la interesada al día siguiente;
- resolución de 11 de marzo de 2026 de adjudicación del director general de Planificación Económica del SES, en la que, entre otras cuestiones se determina la exclusión de la licitación de la recurrente, por cuanto *«El informe técnico determina que la oferta presentada no se ajusta a las especificaciones establecidas en el PPT, resultando técnicamente inadmisibile»*;
- notificación a la recurrente de la resolución indicada, de fecha 11 de marzo de 2026; e
- informe de 14 de abril de 2026, del órgano de contratación, ex artículo 56.2 de la LCSP.

4. No habiéndose considerado 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 fue incluida en el orden del día de la sesión plenaria

a que se hace referencia en el encabezamiento quedando aprobada por unanimidad de los miembros con derecho a voto.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano administrativo de resolución de recursos contractuales, es la competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con 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 con 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 adelante, ROFCJ), en relación, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP.

Segundo. Aunque el recurso especial en materia de contratación se interpone formalmente, como se ha señalado, frente a la resolución de adjudicación dictada por el órgano de contratación en el procedimiento de licitación de un acuerdo marco para un suministro, cuyo valor estimado es de 2.600.000 euros, sustantivamente lo que se recurre, como también indica la recurrente, es la decisión de exclusión de su oferta que se contiene en la citada resolución. A estos efectos, el artículo 44 de la LCSP, en su apartado 2 establece que podrán ser objeto del recurso, entre otros, *«Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149»*.

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

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos».

En consecuencia, resulta procedente el recuso especial interpuesto

Así mismo se ha acreditado, adecuadamente, la representación de la recurrente.

Tercero. La legitimación de ORTOTECSA S.L. vendría conferida por aplicación del artículo 48 de la LCSP cuando dispone 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»*. Quien recurre es una empresa

que, habiendo participado en la licitación y, tras haber sido requerida para la presentación de la documentación previa a la adjudicación de conformidad con el artículo 150.2 LCSP, ha resultado excluida como consecuencia de que, de la muestra del suministro cuya presentación fue reclamada con ocasión de este trámite, se deducía un incumplimiento claro del PPT, negado por la recurrente, por lo que, de ser estimado su recurso, podría continuar en el procedimiento de licitación y resultar, eventualmente, adjudicataria del contrato.

Asimismo, se acredita la representación de los firmantes del recurso.

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, siendo notificada a la recurrente la resolución objeto de impugnación el 11 de marzo de 2026, e interpuesto aquel el 1 de abril de 2026, lo habría sido dentro del plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. Una vez analizados los requisitos de admisión del recurso, procede exponer los argumentos que dan sustento a la impugnación de la recurrente, así como las alegaciones formuladas por el órgano de contratación:

ORTOTECSA S.L., cuya oferta resulta excluida, como se ha adelantado, por incumplimiento de una prescripción técnica, en concreto referida a la medida del sillón paciente-acompañante, recuerda, que el PPT establece, para el lote único «*Sillón paciente-acompañante*», un bloque de «*MEDIDAS APROXIMADAS (+ - 2 cm)*», dentro del cual incluye, entre otras, las siguientes: longitud 78 cm (sentado) / 160 cm (reclinado); anchura total máxima 68 cm; anchura asiento mínima 52 cm; altura total mínima 105 cm; altura asiento máxima 50 cm; profundidad de asiento mínima 53 cm; y altura libre para paso de grúa mínima 15 cm, que exige una valoración técnica razonable, homogénea y referida a una metodología de medición claramente definida y que no se contiene en el referido pliego que no prevé un protocolo de medición que determine de qué punto a qué punto del mueble debe practicarse, con qué instrumento, en qué posición exacta del respaldo y reposapiés, ni bajo qué condiciones de uso.

También señala que aportó ficha técnica del modelo TKARE, con descripción detallada del producto ofertado en la que se consignan, entre otras, las siguientes características dimensionales: 80 cm en posición sentado, 160 cm en posición reclinada, 68 cm de anchura total, 54 cm de anchura útil de asiento, 106 cm de altura total, 48 cm de altura de asiento, 53 cm de profundidad útil de asiento y altura libre bajo bastidor para paso de grúa de al menos 16 cm.

Asimismo, en la ficha técnica presentada se afirma, expresamente, que todas las dimensiones del sillón se encuentran dentro del margen de +/- 2 cm. indicado en el PPT, y acompaña información relativa a estructura, suspensión, acolchados, capacidad de carga, rodadura, tapicería, accesorios y normativa aplicable.

De igual forma advierte que en la resolución de adjudicación no se encuentra motivada su exclusión al no señalar extremos esenciales para la validez y control del juicio técnico efectuado tales como el método concreto de medición, o la identificación de los puntos anatómicos o estructurales del sillón tomados como referencia, ni se expresa si el respaldo y el apoyapiernas se hallaban en tope funcional o en una posición intermedia, ni acompaña reportaje fotográfico, ni consta el instrumento de medición empleado ni su precisión, ni se documenta la intervención del fabricante o de la licitadora en la comprobación; ni se justifican las razones por las que una eventual discrepancia de medidas habría de reputarse incumplimiento cierto, claro e inequívoco del pliego.

Recuerda que solo cuando se advierta un incumplimiento de estas características procede la exclusión, lo cual no ocurriría en este caso como consecuencia de la ambigüedad técnica del parámetro «*longitud del sillón sentado*» en un sillón de geometría acolchada, con respaldos curvos, orejeros laterales, apoyapiernas integrados y configuración ergonómica, y la ausencia de metodología de medición en el pliego, sin precisarse si esta debe efectuarse sobre la proyección horizontal en planta, sobre el desarrollo total del cuerpo del mueble, sobre los extremos de la estructura, sobre el volumen tapizado exterior o sobre los puntos de apoyo funcionales.

«En mobiliario de estas características (continúa exponiendo), pequeñas variaciones en el punto de inicio o final de la medición, o en el grado de despliegue efectivo del mecanismo relax, pueden alterar sensiblemente el resultado. Esta circunstancia es especialmente evidente respecto de la posición "sentado", cuya "longitud" puede medirse, según criterio, atendiendo al volumen envolvente externo, a la huella del mueble, al desarrollo del perfil lateral o a otros parámetros no definidos en el PPT.

Cuando el pliego emplea un concepto técnico indeterminado o insuficientemente precisado, la Administración no puede convertirlo después en una exigencia rígida de medición sin haber fijado previamente un método objetivo, homogéneo y conocido para todos los licitadores.»

Asimismo, interesa que por el órgano revisor se valore la pertinencia de requerir el expediente completo, con todos los antecedentes de revisión de muestra, informes técnicos, fotografías, actas, instrumentos, instrucciones y documentos complementarios que hayan servido de base a la exclusión, y, subsidiariamente, que se acuerde retroacción para la práctica de una nueva comprobación técnica con presencia o intervención de la licitadora o, cuando menos, con documentación suficiente del proceso de medición.

Termina solicitando:

- «1. Se estime íntegramente el presente recurso especial en materia de contratación.*
- 2. Se declare no conforme a Derecho la exclusión de ORTOTECSA, S.L. del expediente CS/99/1125060672/25/AM.*
- 3. Se anule, por conexión, la resolución de adjudicación de 11 de marzo de 2026 en cuanto trae causa de dicha exclusión.*
- 4. Se acuerde la retroacción del procedimiento al momento anterior a la comprobación/valoración de la muestra de ORTOTECSA, S.L., con admisión de su oferta o, subsidiariamente, con nueva verificación técnica practicada con metodología objetiva, documentada y susceptible de contradicción.*
- 5. Se mantenga o acuerde, en su caso, la suspensión de la formalización y/o ejecución derivada de la adjudicación impugnada mientras se resuelve el presente recurso.»*

Finalmente, no sin antes entender que su exclusión supone la quiebra de los principios de proporcionalidad, buena administración y favor concurrencia, mediante «*OTROSÍ DIGO*» señala:

«Que, a los efectos de lo dispuesto en la LCSP, esta parte interesa expresamente el acceso y remisión del expediente administrativo completo y, de manera específica, de toda la documentación técnica que haya servido de base a la exclusión, por resultar imprescindible para la plenitud del derecho de defensa.»

Por su parte el órgano de contratación, en su informe emitido con ocasión del recurso, se opone a las pretensiones de la recurrente afirmando la plena regularidad del procedimiento seguido por el órgano de contratación, que ha actuado en todo momento conforme a la LCSP, a los pliegos que rigen la licitación y a los principios de objetividad, igualdad y transparencia.

Considera que la exclusión de ORTOTECSA no es arbitraria ni sobrevenida, sino consecuencia directa de la verificación material del producto ofertado, expresamente prevista en los pliegos como fase esencial del procedimiento y que fue debidamente motivada identificándose de manera clara la prescripción incumplida, sin necesidad de informes prolijos o desarrollos periciales complejos y basada en un hecho concreto y absolutamente objetivo como era que la muestra no alcanza las dimensiones mínimas exigidas en el PPT, incluso considerando el margen de tolerancia. Ello constituye, a su entender, una motivación suficiente, clara y comprensible, que aparece reflejada en el informe de no cumplimiento, donde se indica claramente dicha constatación y que constituye un juicio técnico, emitido en el ejercicio de una potestad propia del órgano de contratación, que goza de presunción de acierto, sin que la parte recurrente haya acreditado la existencia de error material, arbitrariedad o desviación de poder.

Respecto del incumplimiento apreciado señala que:

«– Es objetivo, las dimensiones incumplidas aparecen expresamente indicada en el PPT.

– En todo caso, resulta de una comprobación técnica directa.

– No admite duda razonable. Se alcanza la dimensión exigida o no se alcanza.

A mayor ahondamiento la característica en cuestión es de especial relevancia. La razón de dicha importancia radica en el propio objeto para el que se licita el sillón paciente – acompañante; cual es, la de dar cobertura a las necesidades de atención a pacientes y de descanso al acompañante. La dimensión mínima de respaldo del asiento que permita tanto al paciente como al acompañante apoyar gran parte de la cabeza se convierte en un aspecto primordial del sillón, sin duda el más relevante, ya que asegurar el apoyo de la cabeza en el respaldo de un sillón es fundamental para mantener una postura ergonómica, reducir la fatiga muscular y prevenir dolores crónicos, especialmente durante periodos prolongados de uso. A más a más cuando este espacio se contempla como dimensión para descanso en el sillón extendido (descanso sin que la cabeza del acompañante quede suspendida en el aire). En este sentido, las dimensiones indicadas son mínimas con el objetivo de permitir que haya concurrencia. Cualquier margen fuera de lo mínimo establecido impacta negativamente en el descanso tanto de paciente como de acompañante e impacta en mayor medida cuando es utilizado para acompañante en el momento del descanso nocturno.»

Por otra parte, y en cuanto a la alegada ambigüedad del parámetro «longitud del sillón», afirma que:

«No existe la alegada ambigüedad.

El TACRC ha declarado que los pliegos deben interpretarse conforme a un criterio lógico, funcional y finalista, y que no cabe invocar una supuesta indeterminación cuando la exigencia es comprensible para un operador económico diligente:

El PPT define la longitud del sillón en posición sentada y reclinada con valores concretos y con un margen de tolerancia explícito. La inexistencia de un "protocolo de medición" detallado no invalida la exigencia, ni impide su comprobación razonable.

El Pliego define con claridad:

- la posición sentada,
- la posición reclinada,
- y los valores dimensionales exigidos en cada una de ellas, con un margen de tolerancia preciso.»

Al mismo tiempo, y en cuanto a la pretensión de la recurrente de que prevalezca la ficha técnica aportada frente al resultado de la comprobación material de la muestra, advierte que:

«(...) no encuentra amparo en la doctrina de los órganos especializados en materia de contratación, y en particular en la doctrina reiterada del TACRC.

El TACRC ha declarado de forma constante que la documentación técnica presentada por los licitadores tiene carácter declarativo, mientras que la muestra constituye la manifestación material y real del producto efectivamente ofertado, siendo esta última la que debe servir de referencia cuando se trate de verificar el cumplimiento de prescripciones técnicas mínimas.

Así, ha señalado que, cuando existe discordancia entre lo declarado en la oferta y lo comprobado en la muestra, debe estarse al resultado de esta última, en tanto que permite verificar la adecuación real del objeto del contrato a las necesidades definidas en el PPT. En este sentido, el TACRC ha afirmado que la finalidad de la exigencia de muestras es precisamente "evitar que el órgano de contratación deba confiar exclusivamente en las afirmaciones del licitador sobre las características del producto", permitiendo un contraste objetivo de dichas afirmaciones.

Igualmente, la doctrina del TACRC subraya que admitir la prevalencia de la ficha técnica frente a la comprobación material supondría privar de eficacia jurídica a la fase de verificación de muestras, convirtiéndola en un trámite meramente formal, resultado incompatible con los principios de eficacia administrativa y correcta determinación del objeto contractual.»

Indica, por tanto, que no se habrían quebrado los principios de proporcionalidad, buena administración y concurrencia, que la comprobación de muestras constituye una actuación técnica interna integrada en la fase de verificación del cumplimiento de las prescripciones del PPT, respecto de la cual no existe un derecho del licitador a intervenir, contradecir o exigir su reiteración, salvo previsión expresa en los pliegos o acreditación de error manifiesto, lo que no sucede en el presente caso, no siendo posible acceder a la petición de prueba complementaria y retroacción del procedimiento lo cual supondría conceder una segunda oportunidad a la recurrente cuya oferta no se ajusta a las dimensiones exigidas, superando incluso el margen de + - 2 centímetros permitido.

Termina solicitando la desestimación del recurso, no sin antes formular las siguientes conclusiones:

«– La exclusión de ORTOTECSA, S.L. es conforme a Derecho, sin que exista vicio que justifique su anulación.

– El incumplimiento técnico está suficientemente acreditado, siendo además claro, objetivo, fundamentado y de especial relevancia para el objetivo para el que se licitó, en la comprobación directa y tangible del producto físico.

– La actuación del órgano de contratación ha sido objetiva, motivada y ajustada a los pliegos.

– No procede la anulación de la adjudicación ni la retroacción interesada.»

Por último, por la representación de INDUSTRIAS HIDRÁULICAS PARDO, S.L. en sus alegaciones se hace referencia a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la definición del contrato, y en la fijación de las especificaciones técnicas mínimas del suministro

a ofertar, cuya observancia resulta obligatoria conforme al artículo 139.1 de la LCSP y que, en el caso del bien ofrecido por la recurrente no se cumplirían según informe técnico que, como tiene reconocida la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, está dotado de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos, de que vulneran el ordenamiento jurídico vigente o que se han dictado en clara discriminación de los licitadores.

También hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 en la que se señalaba que "[...] *la discrecionalidad técnica parte 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*".

Tras advertir que las pruebas aportadas por la recurrente no desvirtúan la referida discrecionalidad, ni las citadas presunciones de acierto y veracidad, considera ajustada a derecho la decisión de exclusión que se impugna.

Aparte de ello, pone de manifiesto otros incumplimientos de prescripciones técnicas distintos de aquellos por los que resultó excluida la oferta de la recurrente, tales como el relativo al sistema de suspensión exigiéndose en el PPT que se realice mediante bastidor con cincha elástica superior a 8 cm, y sin embargo en la ficha técnica del suministro de ORTOTECSA, se señalaría que la concha no superaría dicha cantidad; o en cuanto a la tapicería, no habiendo acreditado la clase M2 ignífuga solicitada, sino otra distinta. También advierte que el fabricante del producto sanitario debe de contar con Licencia Previa de Funcionamiento de Productos Sanitarios, y su alcance debe incluir la fabricación de la tipología de producto fabricado, en este caso sillones de uso hospitalario, y que esta tipología de producto no está incluida en la Licencia Previa de Funcionamiento de Productos Sanitarios de ORTOTECSA. De igual forma hace referencia a defectos en la Declaración de Conformidad de ORTOTECSA referente al Sillón TKARE.

Por último, considera improcedente permitir el acceso al expediente, al no haber sido previamente solicitado al órgano de contratación.

Termina solicitando la desestimación del recurso.

Expuestas las posturas de las partes, y con carácter previo al examen de los argumentos que dan sustento a la impugnación de la recurrente, así como las alegaciones formuladas por el órgano de contratación, y dado que aquel solicita expresamente el acceso al expediente procede analizar el marco legal y doctrinal sobre esta cuestión que hemos expuesto en numerosas resoluciones (v.gr. Resolución nº 070/2024, de 5 de septiembre).

Así, hay que traer a colación el artículo de 52 LCSP, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. *El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.»*

En desarrollo de este precepto legal, el artículo 16 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en lo sucesivo, RPER), señala lo siguiente:

«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en los artículos 140 y 153 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La solicitud de acceso al expediente podrán hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

2. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado anterior por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso con los efectos establecidos en el artículo 29.3 del presente reglamento.»

El artículo 29.3 RPER añade que:

«Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones.»

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), tiene una consolidada doctrina sobre el derecho de acceso al expediente que recoge la normativa anterior, que esta Comisión Jurídica comparte, como la contenida en su Resolución nº 071/2022, de 20 de febrero, en los siguientes términos:

«(...) se ha de subrayar el carácter instrumental del derecho de acceso al expediente, orientado a satisfacer la necesidad de la recurrente de disponer de la información precisa para articular su recurso. Abundando en tal consideración, procede invocar la Resolución nº 153/2019, de 22 de febrero, con cita de la previa Resolución 149/2018, de 16 de febrero, donde ya se exponían los siguientes razonamientos: "Por otro lado, procede hacer referencia a la doctrina sentada por este Tribunal en cuanto al alcance y funcionalidad del trámite de vista del expediente. Así, en la Resolución 655/2017, de 21 de julio, indicábamos que: "Así, en la Resolución 131/2015 indicábamos que "debe recordarse también que, como ya advirtió este Tribunal en la resolución

852/2014 (de la que es en gran medida tributaria la exposición precedente), en tanto dicho acceso tiene un carácter meramente instrumental (vinculado a la debida motivación de la resolución como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, tal y como se ha dicho antes) y dado que la forma habitual de dar conocimiento a los interesados de la motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación, no obstante la motivación plasmada en la notificación." En esta misma línea, en la Resolución 248/2015 razonábamos como sigue: "Alguno de los recurrentes también ha manifestado que el órgano de contratación no le ha permitido tener acceso al contenido completo del expediente incluso una vez efectuada la adjudicación, ocultándose, en particular, la documentación presentada por la finalmente adjudicataria, con lo que no ha sido posible rebatir adecuadamente los argumentos de los técnicos en el recurso. Pues bien, tal derecho encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de fundamento al acto impugnado, por lo que debe ser considerado como de carácter subsidiario respecto de la obligación de notificar adecuadamente el mismo. En el caso que venimos contemplando a lo largo de esta resolución, la adjudicación, único acto impugnado por todos los recurrentes, ha sido notificado cumpliendo los requisitos del artículo 151.4 TRLCSP puesto que junto a la puntuación otorgada a cada uno de los licitadores se ha acompañado el informe de valoración, como así se deduce del propio conocimiento del mismo que ponen estos de manifiesto en sus escritos de recurso. En tales circunstancias, el órgano de contratación no está obligado a facilitar el acceso al expediente, salvo que la impugnación verse sobre aspectos no notificados. Del precepto y doctrina transcritos, se infiere que el órgano de contratación sólo está obligado a guardar reserva, y, por lo tanto, a denegar el acceso, respecto de la información que los propios licitadores han designado como confidencial al presentar su oferta, declaración que, por lo demás, no puede extenderse a la totalidad de la misma (...)». Así mismo también debe recordarse que, tal y como se dijo en la misma Resolución, que a su vez cita la nº 248/2015, «el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, y ello, añadimos ahora, como exigencia propia del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso y copia se accede son necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso (...)». Pues bien, sobre los documentos que no le fueron exhibidos en aplicación del principio de confidencialidad al que se refiere el art 29 del Real Decreto 814/2015, el recurrente ni siquiera ha alegado que los mismos sean necesarios para articular su defensa sin que además quepa deducir tal necesidad de las demás circunstancias que resultan del expediente. Antes al contrario, pues, con independencia de que fuera procedente o no mantener la confidencialidad de algunos o todos los documentos considerados como tal, es evidente que el recurrente ha podido articular su oposición a la valoración de las ofertas, tal y como se evidencia del propio recurso, en el que expone la oferta presentada por la adjudicataria y por qué considera que la misma no ha sido correctamente valorada. De esta forma, no se ha vulnerado su derecho a la defensa, por lo que procede al amparo del artículo 52 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, LCSP, denegar la solicitud de acceso completo al expediente, y en particular a la documentación confidencial del mismo".

Conviene retener, por tanto, que sólo en la medida en que los documentos a cuyo acceso (y copia, en su caso) se interesa son necesarios para la articulación de la defensa de la recurrente, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso, sin que proceda acceder a una petición en tal sentido cuando no se justifique la necesidad de información con tal objeto.

Y esto es lo que sucede en el presente caso. Hay que subrayar en este punto que ya la propia actora interesa el acceso completo tan sólo de manera subsidiaria, y que el examen de los términos del recurso revela que ha dispuesto de cuanta información le ha sido necesaria para

articular los motivos de impugnación que esgrime.»

Expuesto lo anterior, entrando en el análisis de la procedencia de dar acceso al expediente en esta fase procedimental a la recurrente, debemos dar una respuesta desestimatoria a tal pretensión, por cuanto no consta entre la documentación remitida por el órgano de contratación, ni es alegado por ORTOTECOSA, S.L. en su escrito de recurso, que se solicitara acceso al expediente ante el órgano de contratación en uso de la facultad conferida por el artículo 52 LCSP. Por ello, y teniendo en cuenta el carácter subsidiario e instrumental que tiene el derecho de acceso al expediente de contratación ante los órganos encargados de conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación, no procede estimar la solicitud de acceso al expediente presentada, y ello con independencia de que la mayoría de la concreta documentación a la que solicita acceso, o no ha sido encontrada en el expediente recibido del poder adjudicador y por consiguiente no estaría en él, o consta publicada en la PLACSP.

Por otra parte, tampoco se estima pertinente la práctica de la prueba solicitada, habida cuenta de que la misma, dirigida a verificar el cumplimiento de la prescripción técnica en el suministro ofertado cuyo incumplimiento se achaca, no tendría otra finalidad que la de que este órgano se pronunciase sobre una de las pretensiones de la recurrente como es aquella tendente a que se proceda a la admisión de su oferta al cumplir con la longitud exigible pero obviando que la finalidad del recurso no puede ser la de sustituir al órgano de contratación, ni en su juicio técnico, ni en la decisión sobre el cumplimiento de las prescripciones técnicas, que le corresponden a él, sino a revisar la posible existencia de vicios invalidantes en los actos recurridos. Practicar en este momento una nueva medición de las dimensiones del suministro ofertado implicaría, por tanto, una posible quiebra de la legalidad al estar ejerciéndose unas funciones que no le corresponden a este órgano.

Sentado lo anterior, y dado que la cuestión principal a dilucidar gira en torno al incumplimiento de prescripciones técnicas de la oferta de la recurrente, en concreto referidos a la longitud (sentado) y (reclinado) del sillón, que serán los únicos objeto de análisis en esta resolución, y no aquellos otros también denunciados por INDUSTRIAS HIDRÁULICAS PARDO, S.L. hay que comenzar señalando el carácter preceptivo predicable tanto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares como de los de prescripciones técnicas particulares, que, una vez firmes, son *lex contractus* para la Administración licitante y para los interesados en el procedimiento de licitación, circunstancia que viene expresamente dispuesta en el apartado 1 del artículo 139 de la LCSP, que establece que *«las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna»*; es decir, los licitadores cuando presentan su documentación administrativa y su oferta quedan supeditados al contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones, sin reserva alguna, y por ello, a los requisitos formales establecidos en el pliego.

Conviene también recordar que es doctrina reiterada del TACRC, por todas la Resolución 1590/2023, de 14 de diciembre, compartida por el resto de los tribunales de recursos contractuales y por esta Comisión Jurídica en resoluciones tales como la nº 58/2022, de 22 de septiembre, que el incumplimiento del PPT por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser evidente y claro. En concreto, se señalaba, en la Resolución precitada 1590/2023, de 14 de diciembre, que:

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

(...)

De otro lado, el incumplimiento ha de ser claro; es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado. También tiene sentado este Tribunal, que una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones. En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (resoluciones nº 1254/2023, de 28 de septiembre de 2023 y 1601/2021, de 12 de noviembre de 2021, entre otras muchas), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso, en un criterio que se ha reflejado entre otras en la resolución nº 409/2022, de 31 de marzo de 2022).»

Por tanto, solo será posible excluir una oferta de una licitadora por incumplimiento del PPT cuando aquella sea abiertamente contraria a los requerimientos del citado pliego.

Como indicó el TACRC en su Resolución 1205/2018, de 28 de diciembre:

«(...) el cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas no puede ser, en principio, causa de exclusión del licitador, pues tales prescripciones deben ser verificadas en fase de ejecución del contrato y no puede presuponerse ab initio que dicho incumplimiento se vaya a producir, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se va a producir tal incumplimiento».

Dicho esto, en el PPT se establece en relación con el «LOTE 1. SILLÓN PACIENTE-ACOMPañANTE» y en lo que concierne al objeto del recurso y al incumplimiento que se analiza, lo siguiente:

«MEDIDAS APROXIMADAS (+ - 2 cm)

– Longitud: 78 cm (sentado) / 160 cm (reclinado)»

Del contenido transcrito no es descabellado pensar que, si bien eran claros a la hora de determinar la longitud del sillón paciente, no parece lo son tanto, ni a la hora de especificar qué debía entenderse como «sentado» o «reclinado», ni tampoco a la hora de especificar desde y hasta dónde tener en cuenta para efectuar la medición.

Por otra parte, por mucho que se insiste por el órgano de contratación en su informe ex artículo 56.2 LCSP en la objetividad de la medición efectuada, nada se afirma respecto del modo y manera en la que esta se llevó a cabo, ni se han encontrado en el expediente datos

que permitan corroborar o considerar válidamente efectuada aquella o al menos realizada con las debidas garantías, habiéndose localizado entre la documentación recibida, únicamente una fotografía que en modo alguno permite verificar aquello, en la que no aparece el lugar dónde comienza la medición (tampoco con seguridad dónde termina).

Es decir, no se considera debidamente acreditado que el suministro ofertado incumpla de manera objetiva y clara, un elemento objetivo perfectamente definido en el PPT tras una medición efectuada sobre una muestra, a la que se acompañó ficha técnica que expresamente señalaba, para lo que ahora interesa, lo siguiente:

«3. CARACTERÍSTICAS DIMENSIONALES

Todas las dimensiones de este sillón están dentro del margen de +/-2 cm. indicado en el PPT.

- Longitud:

- Posición sentado: 80 cm

- Posición reclinada: 160 cm»

En síntesis, se aprecia una motivación insuficiente, no en la descripción del incumplimiento, que en modo alguno habría impedido formular un recurso con las debidas garantías o generó indefensión, sino por la no acreditación de la forma en la que se llevó a cabo la verificación y comprobación de la adecuación al PPT en el aspecto determinante de la exclusión.

Llegados a este punto, y no resultando posible, como se ha apuntado, dar por buena y/o validar la muestra aportada concluyendo que la misma cumple con las prescripciones exigidas, entre ellas la referida a sus dimensiones, se entiende procedente retrotraer las actuaciones al momento anterior a la exclusión para que se proceda a una nueva medición con las debidas garantías, bajo una interpretación razonable y no restrictiva del PPT, favorable para la viabilidad de la oferta, priorizando el principio de concurrencia y guiada por la idoneidad material de la oferta para satisfacer la necesidad pública, y no por, en su caso, un defecto métrico o formal interpretable, asegurando y dejando en el expediente la debida constancia de la objetividad de su práctica continuándose el procedimiento de licitación, y sin que resulte preceptiva, aunque sí conveniente, la presencia del licitador siempre y cuando la medición se realice con las garantías antes citadas y permita ser posteriormente auditado y revisado para comprobar aquello que ahora no se ha podido verificar.

Por otra parte, y en cuanto al resto de cuestiones planteadas en el recurso, es posible afirmar la inexistencia de vicio procedimental alguno cuando, tras apreciarse incumplimientos de prescripciones técnicas por los licitadores o la falta de aportación de la documentación que resultaba exigible, o la ausencia de acreditación de otros extremos, se determinaba tener por retiradas o excluir las referidas ofertas de los licitadores, que en su momento fuera propuesta como adjudicataria o mejor valoradas a continuación de esta, requiriendo la aportación al siguiente licitador por el orden propuesto por la mesa de contratación, y sin que hubiera sido preceptiva una nueva formulación o modificación por el citado órgano de asistencia de su propuesta inicial.

En consecuencia, esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales,

RESUELVE

Primero. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de ORTOTECSA S.L., frente a la resolución de adjudicación dictada en el expediente de contratación CS/99/1125060672/25/AM, «Acuerdo marco para el

suministro de sillón paciente acompañante, mediante lote único, en el marco del plan de acción de humanización del Servicio Extremeño de Salud», anulando la resolución de adjudicación, con retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su adopción, continuándose el procedimiento de licitación tras la realización de lo indicado en el fundamento de derecho quinto de la presente resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento, significando, que esta resolución es definitiva en la 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 la misma, 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, según lo preceptuado por el artículo 59.1 de la LCSP.

El órgano de contratación debe dar conocimiento a esta Comisión Jurídica de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.4 LCSP.

Diligencia para hacer constar que el presente acuerdo fue aprobado, 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 la firma electrónica.