RECURSO 186/2024
RESOLUCIÓN 25/2025

Resolución 25/2025, de 19 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León por la que se estima el recurso especial en materia de contratación nº 186/2024, interpuesto por Promega Biotech Ibérica, S.L., contra la exclusión de la oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato de suministro, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de extracción de ácidos nucleicos y un secuenciador capilar para la Unidad genética de enfermedades raras del Complejo Asistencial Universitario de León, expediente 2020015081- PA 068/2024/3003.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Por resolución del Director Gerente del Complejo Asistencial Universitario de León de 15 de octubre de 2024, publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 23 de octubre siguiente, se aprueba el expediente de contratación y se acuerda la apertura del procedimiento de adjudicación, mediante procedimiento abierto, del contrato para el suministro, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de extracción de ácidos nucleicos y un secuenciador capilar para la Unidad genética de enfermedades raras del Complejo Asistencial Universitario de León (CAULE), expediente 2020015081- PA 068/2024/3003.

Segundo.- El 3 de diciembre de 2024 la Mesa de contratación acuerda la exclusión de la empresa Promega Biotech Ibérica, S.L. (en adelante, PROMEGA) por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, con fundamento en el informe técnico emitido el 29 de noviembre de 2024 por el Servicio de análisis clínicos del CAULE, según el cual "no cumple los requisitos mínimos requeridos dado que no incluye en su propuesta sistemas de estabilización de corriente (SAI), como se indica en el apartado número 3 de las `Prescripciones generales´, proponiéndolo como opcional en el Anexo I de la oferta técnica, además de no incluirlo en el Anexo IV: Relación de productos ofertados".

En la misma sesión, la Mesa acuerda también la exclusión de la otra empresa licitadora por superar el precio ofertado para uno de los equipos el

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

precio unitario de licitación establecido en el cuadro de características (CCP) del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

El 4 de diciembre de 2024 el acuerdo de exclusión se notifica a PROMEGA y se publica en la PCSP.

Tercero.- En la misma fecha, se dicta resolución por el órgano de contratación, declarando desierto el procedimiento de adjudicación, que se publica en la PCSP.

Cuarto.- La licitadora PROMEGA, representada por D. yyy1 y Dña. yyy2, interpone el 23 de diciembre de 2024 recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de exclusión del procedimiento.

El recurso sostiene que se ha producido un error en la valoración de su oferta técnica, puesto que no es cierto que la misma no incluya el sistema de estabilización de corriente (SAI). Expone que en la memoria técnica presentada ha incluido una "Declaración de cumplimiento requisitos pliego técnico" en la que indica, expresamente, que su oferta cumple todas las condiciones indicadas en el pliego técnico correspondiente, con mención expresa a las "prescripciones generales" [que es el apartado del PPT donde se exige que los equipos estén provistos de un SAI de corriente con un mínimo de 120 minutos de autonomía]. Afirma que el término "opcional" hace referencia a que los equipos pueden funcionar con o sin SAI y que, de hecho, la empresa recomienda su uso, como también se indica en el Anexo I de su memoria técnica. Por último, indica que no se ha incluido en la relación de productos ofertados del Anexo IV porque no es un producto objeto del contrato, descrito en el apartado 1 del PPT, como tampoco lo son el ordenador de sobremesa ni otros productos/accesorios que también se tienen que suponer ofertados de acuerdo con la "Declaración cumplimiento pliego técnico" contenida en el mismo documento técnico. Concluye que una simple solicitud de aclaraciones hubiera confirmado la inclusión del SAI y que los principios de proporcionalidad y buena administración obligan al órgano de contratación a solicitar aclaraciones cuando alguna ambigüedad detectada pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente.

En consecuencia, solicita que se declare nulo o anulable el acuerdo recurrido, con admisión de la licitadora o subsidiariamente, retroacción de actuaciones para poder seguir participando en el procedimiento.

Quinto.- Se han recibido en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 10 de enero de 2025, en el que se opone a la

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

estimación del recurso considerando que "el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta de Promega Biotech es expreso y claro, se refiere a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas y se deduce con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, tratándose de una oferta incongruente que se opone a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego y que no cumple con lo que debería ofertarse, por lo que la Mesa acuerda proceder a la exclusión del licitador Promega Biotech Ibérica, S.L.

Sexto.- Conferido traslado del recurso a la otra empresa licitadora, no consta que haya presentado alegaciones.

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.- El acto contra el que se recurre es el acuerdo de exclusión de una oferta en el procedimiento de adjudicación de un contrato de suministro cuyo valor estimado (108.534 euros) supera el umbral de 100.000 euros, por lo que es un acto recurrible de conformidad con lo dispuesto en los apartados 1.a) y 2 b) del artículo 44 de la LCSP, que considera actos de trámite cualificados los actos de la Mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la exclusión de ofertas.

Hay que tener en cuenta que, según doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras, Resoluciones 76/2022, de 2 de junio, 124/2021, de 9 de septiembre, o 33/2018, de 4 de mayo), la LCSP permite dos posibilidades de impugnación de los actos de exclusión:

- El recurso especial contra el acto de trámite cualificado, que podrá interponerse a partir del día siguiente a aquél en el que el interesado haya tenido conocimiento de la posible infracción (artículo 50.1.c de la LCSP).

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

- El recurso especial contra el acto de adjudicación, que podrá interponerse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en el que se notifique la adjudicación (artículo 50.1.d de la LCSP).

Estos dos posibles recursos no son acumulativos, sino que tienen carácter subsidiario, de manera que, en el caso de que no se notifique debidamente al licitador su exclusión del procedimiento, este podrá impugnarla mediante el recurso que interponga contra el acto de adjudicación.

En el caso examinado, del expediente remitido consta que el acuerdo de exclusión fue notificado a la entidad recurrente el 4 de diciembre de 2024, publicándose en la PCSP el mismo día, y se interpuso recurso especial contra el mismo el 23 de diciembre siguiente.

Por tanto, el recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

3º.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 de la LCSP y está acreditada la representación con la que actúa.

4º.- En cuanto al fondo del asunto, la empresa recurrente considera que el acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa de contratación debe ser anulado, porque no se ha producido un incumplimiento del PPT y la Mesa de contratación debería haber solicitado una aclaración antes de acordar la exclusión, en aplicación del principio de proporcionalidad.

Consta en el expediente que la Mesa de contratación ha acordado la exclusión de la oferta técnica porque la misma no incluye sistemas de estabilización de corriente (SAI) de los equipos objeto del suministro, incumpliendo lo dispuesto en el apartado 3 ("Prescripciones generales") del PPT.

En este sentido, el PPT dispone en el apartado 3 que: "Todos los equipos deberán estar provistos de un SAI de corriente con un mínimo de 120 minutos de autonomía". Los equipos a los que hace referencia son los descritos en su apartado 1, relativo al objeto del contrato: equipo extractor de ADN y secuenciador capilar, para la unidad de genética de enfermedades raras del CAULE. Este objeto queda también delimitado, en los mismos términos, en el apartado 5 del CCP. En relación con estos dos equipos, el PPT dispone también en el apartado 3 que "Los componentes del equipo a suministrar deberán

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

cumplir con las especificaciones, composición y características establecidas como mínimas en este pliego (…), describiendo a continuación las "características técnicas mínimas del equipamiento", diferenciando entre el "Equipo extracción de ADN" y el "Secuenciador capilar".

Por otra parte, el apartado 2.5.1.2.1 del PCAP, a propósito del contenido de la proposición, establece que en el sobre de "criterios que dependen de un juicio de valor" deberá incluirse la declaración de productos ofertados en el modelo del Anexo IV debidamente cumplimentado y la documentación técnica que se exija en el PPT, precisando el CCP, en su apartado 21.1.2, que en este sobre se incluirá "la documentación técnica correspondiente a los equipos que permita la comprobación de que la oferta cumple con las especificaciones técnicas que se contemplan como requisitos mínimos en el pliego de prescripciones técnicas y que permitan valorar la oferta de acuerdo con los criterios de juicio de valor contenidos en el apartado 16.1.1 del cuadro de características". Según este apartado 16.1.1, estos criterios de adjudicación se valorarán "sobre las características mínimas exigidas en el PPT". El apartado 8 del PPT, relativo a la "presentación de la oferta y documentación técnica" dispone que "Las empresas licitantes deberán presentar al menos la siguiente documentación:

» La documentación técnica que consideren oportuna para una mejor valoración de sus ofertas.

» Cuanta documentación resulte necesaria en relación con certificaciones, licencias y permisos.

» Descripción del material ofertado, con indicación de la técnica empleada y dispositivos necesarios para su realización. Se deberán aportar las fichas técnicas de cada uno de los productos necesarios para llevar a cabo las determinaciones analíticas".

El órgano de contratación, basándose en el informe técnico emitido, concluye que la oferta técnica de PROMEGA "no cumple los requisitos mínimos requeridos dado que no incluye en su propuesta sistemas de estabilización de corriente (SAI), como se indica en el apartado número 3 de las `Prescripciones generales´, proponiéndolo como opcional en el Anexo I de la oferta técnica, además de no incluirlo en el Anexo IV: Relación de productos ofertados".

Examinada la oferta técnica de PROMEGA resulta que únicamente hace referencia a este SAI de corriente en el apartado denominado "Anexo I.

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

Instalación" (páginas 628 y 629 del documento PDF `Oferta técnica. Juicio de valor´, incorporado al expediente remitido), al referirse al "Entorno de laboratorio. Requisitos eléctricos". En este apartado, la oferta indica, en primer lugar, el espacio necesario para la instalación de "los instrumentos" (que son los equipos ofertados) y a continuación señala que "El suministro de energía a través de un SAI (opcional) debe colocarse en el suelo debajo de los instrumentos o a 61 cm de cualquiera de los lados del equipo (…)". En segundo lugar, en cuanto a los requisitos eléctricos de los equipos, precisa que cuentan con fuente de alimentación de entrada universal, precisando la energía que pueden soportar, pero añadiendo que "recomienda el uso de un sistema de alimentación ininterrumpida o algún tipo de protección eléctrica para evitar daños a dichos equipos debido a variaciones de energía (…)".

Para dar respuesta al recurso interpuesto, debemos partir de la doctrina establecida por este Tribunal en relación con el carácter vinculante de los pliegos, en virtud de la cual, los órganos de contratación y los licitadores están sujetos a las previsiones de los pliegos que rigen la contratación, que se configuran como una verdadera *lex contractus* para todos ellos, y, particularmente, para las empresas licitadoras que no los impugnen en tiempo y forma y que tomen parte en el procedimiento de contratación presentando sus proposiciones. Este principio se enuncia en el artículo 139.1 de la LCSP, según el cual: "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 (…)".

En consecuencia, como ha señalado la Resolución 53/2024, de 9 de mayo, dictada por este Tribunal "(…) la falta de cumplimiento claro de alguna de las exigencias establecidas en los pliegos, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, debe aparejar la exclusión del licitador porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta y, además, de no acordarse así, se generaría una situación de desigualdad contraria a los principios de transparencia e igualdad de trato inspiradores de la normativa nacional y comunitaria en materia de contratación pública".

También es doctrina de este Tribunal, reflejada en sus Resoluciones 50/2024, de 22 de abril, 10/2022, de 3 de febrero, 128/2021, de 16 de septiembre, o 171/2020, de 3 de diciembre, que "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

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

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".

A su vez refieren que "en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al PPT; y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero admiten una interpretación favorable a su cumplimiento, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión".

A la vista de la doctrina expuesta y considerando el contenido de los pliegos y de la oferta técnica de la empresa recurrente, puede concluirse que efectivamente el PPT exigía el suministro de un SAI de corriente. También lo es que la oferta técnica de la empresa no menciona expresamente este suministro.

Ahora bien, la oferta técnica sí incluye una declaración genérica comprometiéndose a cumplir el PPT, incluidas las prescripciones generales contenidas en el mismo (que menciona expresamente), entre las que se incluye el referido suministro de un SAI de corriente. Por otra parte, no pueden aceptarse los motivos en base a los cuales la Mesa de contratación concluye que la oferta no lo incluye, puesto que ni debía incluirse en la declaración de productos ofertados del Anexo IV ni el término "opcional" puede interpretarse inequívocamente como manifestación de que no lo va a suministrar.

Esto es así porque en el Anexo IV deben incluirse los "productos ofertados", esto es, los productos respecto de los cuales se realiza una oferta técnica y económica en concurrencia competitiva, que son el extractor de ADN y el sistema de secuenciación capilar. Estos productos son los que deben identificarse también en el Anexo 2 bis, relativo a la oferta económica (cuyo modelo expresamente menciona estos dos productos) y son los que se valoran conforme a los criterios de adjudicación técnicos, tanto subjetivos como valorables mediante fórmulas matemáticas, enumerados en el apartado 16.1 del CCP. El SAI tampoco puede considerarse un "componente" de los equipos, a la vista del citado apartado 3 del PPT y su descripción de las características técnicas mínimas del equipamiento, tratándose, en cambio, de un elemento

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

externo a los equipos objeto del contrato cuyo uso trata de evitar daños a los mismos por las variaciones de energía.

En cuanto al término "opcional", la empresa recurrente sostiene que dicho término hace referencia a que los equipos pueden funcionar con SAI o sin él, de modo que su uso, aunque recomendado, no es estrictamente necesario para el funcionamiento del equipo. Se trata de una explicación técnica que no se ha rebatido y que es compatible con lo afirmado por el órgano de contratación en su informe: los equipos deben estar provistos de un SAI de corriente (es decir, deben suministrarse con un SAI y parece lógico que se utilizarán conectados al mismo), pero su uso, desde el punto de vista estrictamente técnico, es opcional, porque también podrían funcionar sin él, bastando un enchufe para conectarlos a la corriente, pues cuentan con una fuente de alimentación de entrada universal.

Por otra parte, en cuanto a la documentación técnica que debía incluirse en el sobre de criterios de juicio de valor y aunque lo lógico habría sido que la recurrente hubiera incluido en el mismo la información relativa al SAI de corriente, los pliegos solo indicaban que debía incluirse la documentación técnica relativa al material ofertado, incluyendo las fichas técnicas "de cada uno de los productos necesarios para llevar a cabo las determinaciones analíticas" y cuanta documentación técnica consideraran oportuna para la mejor valoración de su oferta conforme a los criterios de adjudicación enumerados en los pliegos, ninguno de los cuales menciona este SAI de corriente.

Por lo expuesto, puede concluirse que la empresa recurrente no ha incumplido el PPT, dado que la participación en la licitación presupone la aceptación incondicionada de las condiciones establecidas en los pliegos rectores de la misma y la oferta técnica de PROMEGA, aunque no mencionaba el suministro de un SAI de corriente, tampoco permitía concluir inequívocamente que no lo iba a suministrar.

Por otra parte, el SAI de corriente es un elemento que no debía incluirse en la declaración de productos ofertados, puesto que los equipos que debían ofertarse y valorarse técnicamente conforme a los criterios de adjudicación eran los descritos y presupuestados en el PCAP como objeto del contrato (equipo de extracción de ADN y sistema de secuenciación capilar), fijando el PPT las características técnicas mínimas de estos equipamientos.

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

En consecuencia, en caso de duda, la Mesa de contratación habría podido solicitar información a la empresa en cualquier momento previo a la adjudicación para verificar el cumplimiento del PPT en cuanto al efectivo suministro de un SAI de corriente, dado que la respuesta de la empresa en ningún caso habría supuesto modificar ni los productos ofertados ni sus características, descritas en la oferta técnica de la recurrente.

Por lo expuesto, procede anular el acuerdo de exclusión de la oferta de PROMEGA y acordar la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior a la exclusión de la recurrente para que se proceda a la valoración de su oferta técnica conforme a los criterios de adjudicación de juicio de valor establecidos en el CCP, continuando el procedimiento de adjudicación por sus trámites hasta acordar la adjudicación, en su caso.

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.- Estimar el recurso especial en materia de contratación nº 186/2024 interpuesto por Promega Biotech Ibérica, S.L., contra el acuerdo de exclusión de la oferta realizada en el procedimiento de adjudicación del contrato de suministro, instalación y puesta en funcionamiento de un sistema de extracción de ácidos nucleicos y un secuenciador capilar para la Unidad genética de enfermedades raras del Complejo Asistencial Universitario de León, que se anula, y ordenar la retroacción del procedimiento a fin de que se lleve a cabo la valoración de la oferta técnica de la recurrente, continuando el procedimiento por sus trámites hasta la adjudicación, en su caso.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

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

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

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