



Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

Junta Consultiva de Contractació Administrativa
de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Exp. Junta Consultiva: RES 10/2024
Resolució del recurs especial en matèria de
contractació
Exp. d'origen: contracte de subministrament,
instal·lació i posada en marxa de 38 llits
d'hospitalització (HUSE 48/24 PA)
Òrgan de contractació: Servei de Salut de les Illes
Balears
Recurrent: Industrias Hidráulicas Pardo, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 29 de novembre de 2024

Fets

1. El 21 de juny de 2024, l'òrgan de contractació va aprovar els plecs per a la contractació del subministrament i la instal·lació de 38 llits d'hospitalització, dels quals 29 eren per a la Unitat de Convalescència A de l'Hospital General i 9 per a l'Hospital Universitari Son Espases.

El procediment es tramitaria de forma ordinària, mitjançant un procediment obert simplificat i per import de 84.158,60 € (IVA exclòs), més 17.673,31 € (21% IVA), la qual cosa feia un total de 101.831,91 € (IVA inclòs).

2. El 10 de juliol de 2024, es van publicar els plecs i l'anunci de licitació a la Plataforma de Contractació, i el 24 de juliol de 2024 es van publicar rectificacions dels plecs i de l'anunci.
3. El 26 de juliol de 2024, data màxima de presentació de les ofertes, s'havien presentat a la licitació un total de 4 licitadores, en concret les següents:
 - Arjo Iberia
 - Hillrom Iberia
 - Linet Iberia
 - Medical Iberia
4. El 31 de juliol de 2024, l'empresa Industrias Hidráulicas Pardo, SL, que no s'havia presentat a la licitació, va interposar un recurs especial en matèria de contractació dirigit a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA),



contra els plecs de clàusules administratives particulars. En resum, l'argument al·legat en el recurs era el següent:

– Al·legació única. Injustificada exigència de característiques que únicament reuneixen els llits d'una de les licitadores, per la qual cosa els plecs s'han de declarar nuls per limitar la concurrència.

A més de sol·licitar l'anul·lació dels plecs, la recurrent també sol·licitava en el recurs la suspensió de l'execució de l'acte impugnat.

5. El 8 d'agost de 2024, la JCCA va notificar a l'empresa recurrent la informació relatiu al procediment del recurs i tractament de dades en relació amb el recurs especial interposat; i en la mateixa data, va sol·licitar a l'òrgan de contractació la documentació completa de l'expedient administratiu i els informes corresponents en relació amb el recurs interposat.
6. El 29 d'agost de 2024, el Servei de Contractació Administrativa de l'Hospital Universitari Son Espases va trametre a la JCCA l'expedient de contractació, juntament amb els informes jurídics i tècnics en relació amb el recurs especial interposat i amb la sol·licitud de suspensió de l'executivitat dels plecs. Els informes s'oposen al recurs interposat i a la suspensió sol·licitada.
7. El 30 d'agost de 2024, la secretària de la JCCA va resoldre desestimar la suspensió sol·licitada.

La desestimació de la suspensió es va notificar a la recurrent i a l'òrgan de contractació el 30 d'agost.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte del recurs especial és la Resolució per la qual es varen aprovar els plecs d'un contracte de subministrament del Servei de Salut de les Illes Balears—, que té caràcter d'administració pública.

Contra aquest acte es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació de l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (d'ara endavant, LRJCAIB). La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat

Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

El procediment de tramitació del recurs especial de l'article 66 de l'LRJCAIB equival al recurs de reposició dels articles 123 i 124 de la Llei 39/2015, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPACAP).

2. L'empresa Industrias Hidráulicas Pardo, SL va interposar el recurs mitjançant representant acreditat i dins termini adequat.
3. En aquest punt, cal analitzar la qüestió de la legitimació de la recurrent per impugnar els plecs, ja que es tracta d'un requisit previ del que depèn l'admissió a tràmit del recurs. En el cas que ens ocupa, cal tenir en compte que la recurrent, Industrias Hidráulicas Pardo, SL, no va participar en la licitació.

D'acord amb l'article 50.1 b) LCSP, amb caràcter general, no s'admet el recurs contra els plecs i documents contractuals que hagin de regir una contractació si el recurrent, amb caràcter previ a la seva interposició, ha presentat una oferta o sol·licitud de participació en la licitació corresponent, sense perjudici del que es preveu per als supòsits de nul·litat de ple dret.

Ara bé, s'ha de tenir en compte que el Tribunal Central de Recursos Contractuals (TACRC) ha interpretat el règim d'admissibilitat del recurs contra els plecs, entre d'altres, en les Resolucions 641/2019, 728/2019, 778/2019 entre d'altres; concretament, en la Resolució 235/2018, de 12 de març, va sintetitzar la qüestió en el sentit següent:

La Resolución 235/2018, de 12 de marzo, en orden a la legitimación para recurrir, en el derogado TRLCSP, sintetizó la doctrina que sigue siendo aplicable tras la entrada en vigor de la nueva LCSP, así: «B) Ciertamente, el TRLCSP no confiere una acción popular en materia contractual, sino que, antes bien, la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente (cfr.: artículo 42 TRLCSP), derechos o intereses legítimos que, tratándose de una licitación, no pueden identificarse con algo distinto que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato (cfr.: Resoluciones 57/2012, 119/2013, 278/2013 – confirmada esta última por Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de mayo de 2014, Roj SAN 2315/2014y 37/2015, entre otras).

Este postulado es coherente con la definición de la legitimación en nuestro Ordenamiento, que la concibe como la relación material unívoca del sujeto con el objeto de la pretensión que hace que la eventual estimación de esta se traduzca en la obtención de un beneficio o la eliminación de una desventaja (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 –Roj STS 2176/2008-). Por ello, la regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato (...)

Ahora bien, esta norma general quiebra en los casos en los que el empresario impugna una cláusula del Pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad, hipótesis abordada por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 (Roj STS 4465/2005) (...)

Con mucha generosidad, incluso, la misma Sala III ha llegado a admitir la legitimación cuando lo que se cuestiona es el tipo de procedimiento elegido, y así, en Sentencia de 29 de junio de 2006 (Roj STS 4550/2006) (...)

C) Estos postulados están firmemente asentados en el Derecho Comunitario, en el que el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles "como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato", expresión esta que se refiere "a la persona que, al presentar su oferta para el contrato público de que se trate, haya demostrado su interés en obtenerlo" (cfr.: apartado 19 Sentencia TJCE, Sala Segunda, 8 de septiembre de 2005 –asunto C 129/04-). (...)

«28. No obstante, en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas, que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, tendría derecho a ejercitar un recurso directamente contra dichas características, incluso antes de que concluya el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trate»."

En resumen, para poder interponer recurso especial en materia de contratación es necesario que exista en el recurrente un interés directo en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores en el procedimiento de licitación, de modo que, debe justificarse un interés en participar en el proceso de licitación.

En resum, d'acord amb la doctrina, no és admissible el recurs contra els plecs basat en un mer interès de legalitat abstracta i no s'admet l'acció popular en aquesta matèria. Perquè sigui admissible el recurs, s'exigeix que l'empresari interessat en una licitació, quan hagi advertit en els plecs algun vici d'invalidesa qüestionable no constitutiva d'un supòsit de nul·litat de ple dret, hagi d'impugnar els plecs abans de presentar la seva oferta o bé, quan el recurrent s'hagi vist impedit a participar en condicions d'igualtat per restriccions introduïdes en els plecs objecte de recurs.

Atès que en el cas que ens ocupa, la recurrent no va presentar oferta després d'haver interposat el recurs, s'haurà de comprovar si realment es va veure impedita a participar en la licitació amb condicions d'igualtat per restriccions dels plecs.

4. Els motius d'impugnació de la recurrent són els següents:

— Al·legació única. Injustificada exigència de característiques que únicament reuneixen els llits d'una de les licitadores, per la qual cosa els plecs s'han de declarar nuls per limitar la concurrència.

Més concretament, la recurrent argumenta que:

La compañía a la que represento, INDUSTRIAS HIDRÁULICAS PARDO, S.L., es una empresa líder nacional en el sector de la fabricación y comercialización de camas y material hospitalario, que dispone de los productos licitados y que no ha presentado la oferta por el hecho de saber que no puede cumplir las prescripciones de un Pliego destinado a que sólo uno pueda cumplirlas y, por lo tanto, a sabiendas de que incumple un Pliego que ni ella ni ningún otro licitador (a excepción de HILL-ROM) puede cumplir.

(...)

En primer lugar, el pliego exige unas prescripciones técnicas mínimas que entendemos que únicamente HILL-ROM IBERIA, S.L. (en adelante "HILL-ROM") está en condiciones de cumplir.

En segundo lugar, unos criterios de valoración técnicos que pueden otorgar hasta 50 puntos, lo que supone la misma puntuación que la que se valora con el precio.

Nuevamente, estos criterios están establecidos basándose en las características de la cama de HILL-ROM.

(...).

Entrando en detalle de las prescripciones técnicas mínimas, estas son muy concretas, aunque de forma individual prácticamente todas pueden llegar a cumplirse entre diferentes licitadores, la combinación de todas ellas solo las cumple HILL-ROM, según indicamos a continuación:

- CABECERO FIJO A LA BASE: Stryker no cumple y entendemos que la PRIOMA de ARJO tampoco ya que su cabecero está anclado al somier en lugar de a la base.

- TREND / ANTITRENDELEMBURG 16º: Linet cumple con su cama modelo Eleganza 2, pero no con la cama que actualmente comercializa mayoritariamente hoy, modelo Essenza o su modelo Eleganza 1, que tiene un trend/antitrend de 14º y 15º respectivamente, Stryker SV2 tiene 12º, lo mismo que ARJO con su Entreprise 5000 y 8000, y 14º con su modelo PRIOMA

- SOPORTES ACCESORIOS POR FUERA DEL PERÍMETRO DEL

SOMIER: Medisa no dispone de soportes de accesorios por fuera del perímetro del Somier en su cama Galaxy 3, tampoco la cama PRIOMA de ARJO cumple este nuevo requisito del pliego frente al anterior.

- ESPACIO LIBRE BAJO CAMA DE 19 CM: La norma de camas médicas no exige ningún espacio libre para paso de grúa, pero recomienda 15 cm.

En esta ocasión el pliego de manera novedosa frente a pliegos anteriores exige 19 cm, y es la característica que impide a PARDO (con 17cm) y LINET (15 cm con Eleganza 2) presentar oferta, y creemos que tampoco lo cumplirán ni ARJO ni MEDISA que, aunque así fuera incumplirían otras características.

Igualmente nos remitimos a los criterios de valoración técnicos del expediente objeto de este recurso, que están claramente orientados a un único licitador, favoreciendo la oferta de la cama de HILL-ROM.

A esta circunstancia, debe añadirse que hace unos meses, en noviembre de 2023, el Servicio de Salud de las Islas Baleares (IB-SALUT), impulsó un contrato para "Suministro e instalación de 20 camas de Hospitalización para la Unidad de Convalecencia C del Hospital General, dependiente del Hospital Universitario Son Espases" expediente HUSE 92/23 PASA por valor de 45.773,20 € cuyo pliego técnico tenía unas características menos rígidas, lo que facilitaba la concurrencia. El adjudicatario fue la empresa ARJO IBERIA, y concurrieron 5 marcas, entre ellas, la de la empresa recurrente.

— Contestació a l'al·legació única.

D'acord amb l'article 126.1 LCSP, les prescripcions tècniques han de proporcionar als empresaris un accés en condicions d'igualtat al procediment

de contractació i no han de tenir per efecte la creació d'obstacles injustificats a l'obertura de la contractació pública a la competència.

Per això, per comprovar si la recurrent es va veure impedida a participar en condicions d'igualtat per restriccions del Plec de prescripcions tècniques (PPT) cal tenir en compte el que es va establir en aquest plec.

A la clàusula 2.1 del PPT, hi constaven els requisits funcionals i tècnics dels llits objecte del contracte. Es tractava d'una relació de requisits molt detallada i completa, entre els quals es fa referència efectivament, entre d'altres, als aspectes que la recurrent esmenta en el recurs (capçal fix a la base, *trend* i *antitrend* elèctric de mínim 16°, espai lliure baix del llit, mínim de 19 cm, per facilitar l'entrada de grues de pacient etc).

Tenint en compte les regles per a l'establiment de prescripcions tècniques recollides a l'art. 126 LCSP, cal esmentar que els requisits funcionals i tècnics que es recullen a la clàusula esmentada, no es varen redactar en termes de rendiment, sinó que reproduïen essencialment característiques tècniques de llits de la tipologia que es volia contractar. Cal tenir en consideració que a l'hora de redactar especificacions tècniques, s'hauria d'evitar reproduir característiques dels productes que habitualment ofereixi un operador econòmic, precisament per tal d'evitar que aquestes limitin artificialment la competència mitjançant requisits que afavoreixin a un determinat operador econòmic. És per això que redactar les especificacions tècniques en termes de rendiment i exigències funcionals sol ser la millor manera d'aconseguir aquest objectiu. A més, uns requisits funcionals relacionats amb el rendiment són també mitjans adequats per afavorir la innovació en la contractació pública.

Ara bé, dit això, en el PPT, a part dels requisits funcionals i tècnics establerts, també es va assenyalar a la mateixa clàusula 2 que:

El mobiliario a suministrar será nuevo a estrenar. Si alguna de las características establecidas en las especificaciones técnicas determinara una marca o modelo exclusivo, éstas serán tomadas únicamente como guía u orientación, sin que el hecho de no ajustarse exactamente sea causa de exclusión.

Per tant, d'acord amb el PPT, el fet de no complir alguns dels requisits tècnics no impedia la concurrència per poder participar en la licitació, ja que s'havia previst expressament que les característiques establertes a les especificacions tècniques eren únicament una guia o orientació, sense que el fet de no ajustar-se exactament a totes fos causa d'exclusió.

Per això, cal rebutjar l'al·legació de la recurrent, quan afirma que el plec exigia unes prescripcions tècniques que només l'empresa HILL-ROM estava en condicions de complir. De fet, consta a l'expedient que HILL-ROM no va ser l'única empresa admesa a la licitació, sinó que es varen admetre altres

empreses. Així, cal afirmar que res impedia a la recurrent a presentar també la seva oferta, ja que els requisits tècnics del PPT no eren excloents i per tant, no impediien participar en condicions d'igualtat.

Com a conseqüència d'això, la recurrent no estaria legitimada per impugnar els plecs. Després d'interposar el recurs hauria d'haver presentat la seva oferta, ja que la doctrina sobre la legitimació (*vegeu la consideració jurídica quarta*) estableix que la regla general és que únicament estan legitimats per impugnar els plecs els operadors econòmics que han presentat la seva oferta en el procediment, perquè només els qui es troben en aquesta situació estan en condicions d'alçar-se amb el contracte; i aquesta norma només es trenca en els casos en què l'empresari impugna una clàusula del plec que li impedeix participar en la licitació en condicions d'igualtat, possibilitat aquesta que ja ha quedat desvirtuada.

D'altra banda, cal afirmar que les al·legacions de la recurrent en relació amb els criteris d'adjudicació del PCAP resulten innecessaris, ja que aquests criteris són d'oferiment voluntari i no són característiques que influïssin en les possibilitats de poder participar en la licitació. Això no obstant, al respecte, *obiter dicta*, es pot esmentar el següent:

En els quadres de criteris d'adjudicació del PCAP es va fer constar que els criteris a valorar en la licitació serien l'oferta econòmica (fins a 50 punts) i els criteris tècnics objectius (fins a 50 punts), que eren els detallats a continuació:

- VALORACIÓN TÉCNICA: 50 PUNTOS

Se valorará adicionalmente el disponer de:

1. Aumento adicional de la garantía a la de 2 años (2 Puntos por cada año de ampliación de garantía hasta 10 puntos). La ampliación de la garantía garantiza la calidad del producto
2. Trend y Antitrendelemburg de mínimo 17º (8 puntos)
3. Opción articulación Cama en posición de silla presionando un botón solo una vez (5 puntos)
4. Con sistema que permita cambio/extracción/sustitución de las ruedas de la cama horizontalmente desde el lateral de la cama permitiendo así una limpieza o sustitución más rápidas sin necesidad de levantar la cama (5 puntos)
5. Opción de indicador de cadera para posicionar al paciente de forma correcta, integrado en barandilla que impida el deslizamiento del paciente (2 puntos). La correcta colocación mejora la comodidad del paciente y reduce la frecuencia con la que se necesita reposicionar al paciente hacia la cabecera de la cama.
- 6.-Espacio de bajada de las barandillas laterales de 5cm. o inferior para evitar golpes con el resto de mobiliario y asegurar el cumplimiento de las medidas máximas de la cama (5 puntos)
Para no interferir con el equipamiento adyacente.
7. Retenedores de colchón ajustables sin necesidad de herramientas, para adaptar el lecho a diferentes medidas de ancho de los colchones evitando el desplazamiento de los mismos. (5 puntos)
8. Freno centralizado mediante barra única en parte inferior piecero (5 puntos)

9. Asistencia Técnica: (Máximo 5 puntos)
- Menosde24 horas5 puntos
 - Entre 24 y 48 horas3 puntos.
 - Entre 49 y 72 horas.1 punto

En l'informe de valoració emès pel centre promotor durant la licitació del contracte, consta la valoració de les empreses:

REPARTO Puntuación				
CRITERIOS	ARJO	HILLROM	LINET	MEDICAL IB.
VALORACIÓN ECONÓMICA (hasta 50 puntos)		39,79	38,79	46,27
Oferta Económica (hasta 50 puntos)	No cumple	39,79	38,79	46,27
CRITERIOS OBJETIVOS (hasta x puntos)		46	41	35
Aumento adicional de garantía a la de 2 años (2 puntos por cada año de ampliación hasta 10)		6	6	10
Trend y Antitrendelemburg de mínimo 17° (8 puntos)		8	8	8
Opción articulación cama en posición de silla presionando un botón solo una vez (5 puntos)		5	5	5
Con sistema que permita cambio/extracción/sustitución de las ruedas de la cama horizontalmente desde el lateral de la cama permitiendo así una limpieza o sustitución más rápidas sin necesidad de levantar la cama (5 puntos)		5	5	0
Opción de indicador de cadera para posicionar al paciente de forma correcta, integrado en barandilla que impida el deslizamiento del paciente (2 puntos)		2	2	2
Espacio de bajada de las barandillas laterales de 5 cm. o inferior para evitar golpes con el resto de mobiliario y asegurar el cumplimiento de las medidas máximas de la cama (5 puntos)		5	5	0
Retenedores de colchón ajustables sin necesidad de herramientas, para adaptar el lecho a diferentes medidas de ancho de los colchones evitando el desplazamiento de los mismos (5 puntos)		5	5	5
Freno centralizado mediante barra única en parte inferior piecero (5 puntos)		5	0	0
Asistencia Técnica (Máximo 5 puntos). Menos 24 hrs. 5 puntos / Entre 24 y 48 hrs. 3 puntos / Entre 49 y 72 hrs. 1 punto		5	5	5
TOTAL		85,79	79,79	81,27

Al respecte, en l'informe tècnic emès en relació amb el recurs, s'ha informat en el sentit següent:

En relación a los criterios de valoración técnicos del expediente objeto de este recurso, indicar que la mayoría de los puntos subjetivos detallados son cumplidos por un porcentaje muy amplio de licitadores. Concretamente, de los proveedores que presentaron sus ofertas en el concurso abierto de camas para el Hospital General de Diciembre 2023, la mayoría de los puntos que se detallan en el presente concurso son cumplidos entre el 40% y 100% de los licitadores.

Hay que tener en cuenta que el 20% del peso dado a la parte de valoración técnica hace referencia al aumento adicional de la garantía sobre lo que todos los licitadores pueden llegar a un máximo de puntuación.

La asistencia técnica, sobre la que todos los licitadores pueden llegar al máximo de puntuación, representa un 10% del total del peso de la parte de valoración técnica. Como media, un 65% de los posibles licitadores del mercado cumplen los criterios técnicos relacionados. Se trata de puntos que no son de obligado cumplimiento. Esta parte tiene un peso de 50 puntos, al igual que la parte de oferta económica, sobre la que se puede incidir.

Entendemos que si no se puede cumplir algún aspecto subjetivo (no obligatorio), se puede conseguir una puntuación alta si se presenta una oferta económica competitiva.

El sentit d'aquest informe resulta adequat i s'entén que quan fa referència al punts o aspectes subjectius, es vol referir als criteris tècnics valorats, que en aquest cas eren de objectius.

A més del que consta a l'informe, d'un anàlisi de la valoració de les empreses en els criteris d'adjudicació, caldria afegir que encara que l'empresa Hill Rom va obtenir la millor puntuació en els criteris tècnics, s'ha de tenir en consideració que dues empreses més també varen obtenir puntuacions significatives en la valoració dels criteris tècnics; i aquestes puntuacions, sumades a les obtingudes per l'oferta econòmica, varen donar lloc a una situació de competitivitat real entre les empreses. De fet, la tercera classificada (l'empresa Linet), si hagués presentat una oferta econòmica més competitiva, podria haver superat l'oferta de l'empresa Hill Rom.

En conclusió, encara que segurament els criteris d'adjudicació establerts en el PCAP no afavorien a la recurrent,— motiu pel qual les impugna—, consideram que varen permetre avaluar les ofertes en condicions de competitivitat efectiva, tal com exigeix l'art. 145.5 LCSP, que en la lletra c) disposa que:

Els plecs de clàusules administratives particulars c) Han de garantir la possibilitat que les ofertes siguin avaluades en condicions de competència efectiva.

En conseqüència, d'acord amb l'exposat, atesa la manca de legitimació del recurrent, es dicta el següent

Acord

1. Inadmetre el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Industrias Hidráulicas Pardo, SL contra els plecs per a la contractació del subministrament i la instal·lació de 38 llits d'hospitalització, dels quals 29 eren per a la Unitat de convalsència A de l'Hospital General i 9 per a l'Hospital Universitari Son Espases, per manca de legitimació.
2. Notificar aquest Acord a la recurrent i a l'òrgan de contractació.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord —que exhauereix la via administrativa— es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del

Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els articles 10.1 a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de
Contractació Administrativa de les Illes Balears

María Matilde Martínez Montero