



Exp. de la Junta Consultiva: RES 27/2024

Documento: resolución de recurso especial en materia de
contratación

Exp. de origen: contrato de adquisición de un sistema de
cromatografía iónica para el Laboratorio de Salud Pública de
las Illes Balears (CONTR 2024/12547)

Órgano de contratación: consejero de Salud

Recurrente: Metrohm Hispania, SL

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 26 de febrero de 2025

Visto el recurso especial en materia de contratación que la empresa Metrohm Hispania SL ha interpuesto contra la Resolución de 8 de noviembre de 2024, en virtud de la cual se adjudicó el contrato de adquisición e instalación de un sistema de cromatografía iónica para el Laboratorio de Salud Pública de las Illes Balears a la empresa Thermo Fisher Scientific, SLU, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 26 de febrero de 2025, ha adoptado el Acuerdo siguiente:

Hechos

1. El 13 de agosto de 2024, la Consejería de Salud publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) la licitación del contrato de adquisición e instalación de un sistema de cromatografía iónica para el Laboratorio de Salud Pública de las Illes Balears (CONTR 2024/12547).
2. El 12 de septiembre de 2024, una vez concluido el plazo de presentación de ofertas, la Mesa de Contratación abrió los sobres únicos de los dos licitadores y entregó la documentación al vocal del servicio promotor para que emitiera el informe relativo al cumplimiento de los requerimientos del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y a la valoración de los criterios de adjudicación con contenido técnico.
3. El 8 de octubre de 2024, la jefa del Laboratorio de Salud Pública de las Illes Balears emitió el informe técnico, en el que se hizo constar lo siguiente:

Ambas empresas presentan una memoria técnica en la que detallan las características del equipo que ofertan.



Se ha revisado la documentación presentada y se comprueba que los dos equipos ofertados cumplen con los criterios mínimos de obligado cumplimiento detallados en el pliego de prescripciones técnicas.

Los dos cromatógrafos disponen de una bomba de alta presión, compartimento para columnas, muestreador automático y detector de conductividad con las características técnicas mínimas exigidas. Asimismo, disponen de un sistema de supresión de conductividad mediante una de las dos opciones requeridas en el pliego. Ambos equipos están robotizados y disponen del sistema informático exigido. También cumplen los requisitos de instalación, formación mínima (4 jornadas presenciales) y garantía mínima (3 años) requeridos.

4. El 10 de octubre de 2024, la Mesa de Contratación admitió el informe técnico y valoró, de acuerdo con los criterios cuantificables automáticamente (artículo 159 de la Ley de contratos del sector público), las ofertas de las dos licitadoras, las cuales obtuvieron las puntuaciones siguientes:

- Thermo Fisher Scientific, SLU: 90 puntos.
- Metrohm Hispania, SL: 74,01 puntos.

En consecuencia, la Mesa acordó proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor de la entidad Thermo Fisher Scientific, SLU.

5. El 31 de octubre de 2024, la Mesa de Contratación se reunió para comprobar la documentación previa a la adjudicación presentada por Thermo Fisher Scientific, SLU.
6. El 8 de noviembre de 2024, el órgano de contratación adjudicó el contrato a Thermo Fisher Scientific, SLU (en adelante, Thermo Fisher o la adjudicataria) y publicó el anuncio de adjudicación en la PLACSP.
7. El 26 de noviembre de 2024, la Consejería de Salud y Thermo Fisher formalizaron el contrato, lo cual se publicó en la PLACSP el 3 de diciembre de 2024 mediante el correspondiente anuncio de formalización.
8. El 4 de diciembre 2024 tuvo entrada en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) un recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Metrohm Hispania, SL (en adelante, Metrohm o la recurrente), contra la resolución del órgano de contratación por la que se adjudicó el contrato a Thermo Fisher. Resumidamente, la única alegación de la recurrente es la siguiente:
 - Alegación única: que el equipo ofrecido por la adjudicataria no cumple el requisito establecido en el PPT sobre los filtros individuales de $\leq 0,45 \mu\text{m}$ para el sistema de ultrafiltración en línea de la muestra.



9. El 13 de diciembre de 2024, la JCCA notificó a la recurrente la información relativa al procedimiento y al tratamiento de datos en relación con el recurso especial en materia de contratación, y solicitó al órgano de contratación el expediente administrativo completo, el informe jurídico preceptivo en relación al recurso, así como un informe técnico sobre las alegaciones de cariz técnico de Metrohm.
10. El día 19 de febrero de 2025, el órgano de contratación envió a la JCCA el expediente administrativo completo, junto con un informe técnico y un informe jurídico en relación con el recurso. El informe jurídico expone que, al tratarse de una cuestión técnica, hay que tener en cuenta el criterio del informe técnico, que concluye que la oferta de la adjudicataria cumplía los requisitos esenciales del producto solicitado.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la resolución de adjudicación de un contrato de suministro de la Consejería de Salud, que tiene carácter de Administración pública.

Contra este acto se puede interponer el recurso especial en materia de contratación que prevé el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (LRJCAIB). La competencia para resolver este recurso corresponde a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con la letra *m*) del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

La competencia de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para resolver el recurso especial en materia de contratación también comprende la facultad de suspender la ejecución del acto impugnado y, si procede, la adopción de medidas cautelares. Ahora bien, esta facultad corresponde, por delegación de la Comisión Permanente de 27 de septiembre de 2019, a la secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

2. El régimen jurídico aplicable a la contratación es el de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), por la que se trasponen 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.



3. El plazo para interponer el recurso especial del artículo 66 de la LRJCAIB, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP), es de un mes desde la notificación del acto impugnado. El recurso se presentó dentro del plazo adecuado.
4. Dado que se trata de un recurso contra la adjudicación, hay que tener en cuenta la doctrina y la jurisprudencia en relación con el interés legítimo para poder impugnarla. En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), entre otras en la Resolución 1398/2022, de 3 de noviembre de 2022, considera lo siguiente:

Acerca del tema de la legitimación, en general, es pacífica la Jurisprudencia y doctrina acerca de la necesidad de reunir el requisito de la lesión como aspecto nuclear de la misma, así como que estaría legitimada aquella persona que ha sufrido esa lesión ilegítima en alguno de los bienes de los que dice ser titular, pudiendo citar a título de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2011 (RJ 2011, 5786), recurso de casación 6297/2008, que precisa que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto [...].

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha subrayado reiteradamente que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, y se ha preocupado de insistir en establecer la ligazón entre la legitimación y la existencia de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que sitúa siempre el análisis de la legitimación en la búsqueda de ese interés. Ello implica que se reconoce, por tanto, una legitimación amplia, si bien únicamente a quienes acrediten titularidad de derechos o intereses legítimos perjudicados o bien puedan ser afectados, lo que nos lleva a cuidar no incluir en ella las lesiones meramente hipotéticas, aleatorias o potenciales, pues para iniciar un proceso es preciso que la lesión del derecho o interés sea real y efectiva. Por lo tanto, concurrirá dicho interés legítimo cuando la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite. De este modo, el interés legítimo nunca podrá asimilarse al interés en la defensa de la legalidad, pero es, desde luego, un concepto menos estricto que el de derecho subjetivo, que permite hablar de legitimación en sentido amplio (aunque no universal) en materia de contratación (por todas, SSTS de 27 de enero de 1998 y de 11 de febrero de 2003).

En este caso, la recurrente estaría legitimada para interponer el recurso contra la adjudicación porque, según el orden de clasificación de las ofertas, quedó en segundo lugar; por lo tanto, una eventual estimación del recurso podría comportar la adjudicación del contrato a su favor.



5. En relación con las alegaciones de la recurrente, hay que decir lo siguiente:

ALEGACIÓN ÚNICA

La recurrente alega que en el apartado 2 de especificaciones técnicas del muestreador automático del PPT se requería lo siguiente:

Sistema de ultrafiltración en línea de la muestra, cono filtros individuales de $\leq 0,45 \mu\text{m}$, con limpieza automática programable del sistema de filtración, para evitar la contaminación cruzada.

Respecto a la medida de los filtros individuales, la recurrente indica lo siguiente:

La empresa THERMO FISHER SCIENTIFIC no dispone en su gama de instrumentación de ningún muestreador automático que permita cumplir con este requerimiento definido en el PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS de la presente licitación.

Y para demostrar este incumplimiento adjunta las fichas técnicas, las especificaciones y los manuales de usuario de los tres modelos de que dispone Thermo Fisher en su página web.

Contestación:

Para resolver este recurso, hay que aclarar si la adjudicación a favor de la empresa Thermo Fisher fue ajustada a derecho a la hora de considerar que la medida de los filtros ofrecidos por la adjudicataria cumplían las exigencias establecidas en los pliegos. Por lo tanto, hay que comprobar si la apreciación técnica fue correcta o incurrió en error, arbitrariedad o discriminación.

Por este motivo, es necesario tener en cuenta cuáles eran las características técnicas que se exigían en el PPT, la documentación requerida para acreditar el cumplimiento de las prescripciones técnicas, las características técnicas del equipo ofrecido por la adjudicataria y cómo se hizo la comprobación de los requisitos de los aparatos a suministrar.

De las cláusulas del PPT, resulta de interés tener en cuenta lo siguiente:

Muestreador automático

- Capacidad mínima para 100 viales.
- Limpieza automática de la aguja.
- Inyección para análisis simultáneo de aniones y oxoaniones.
- Sistema de ultrafiltración en línea de la muestra, *con filtros individuales de $\leq 0,45 \mu\text{m}$* , con limpieza automática programable del sistema de filtración, para evitar la contaminación cruzada.
- Jeringa de muestra necesaria para los parámetros solicitados.



En el cuadro C del apartado «Documentación acreditativa de los criterios de adjudicación» del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se exigía lo siguiente:

Resto de criterios de valoración automática (mejoras técnicas, suministro adicional fungible y plan de formación) según anexo II bis de este pliego.

En el sobre único también se deberá presentar la documentación técnica tanto del cromatógrafo como del sistema informático al objeto de poder comprobar el cumplimiento de los requisitos que establece el pliego de prescripciones técnicas (PPT), así como, en su caso, acreditar las mejoras técnicas que pueda incluir la oferta.

Las ofertas que no cumplan con lo previsto en el PPT serán excluidas de la licitación y no serán valoradas.

Los pliegos dejaban en manos de las empresas confeccionar el contenido de la documentación técnica con la descripción de las características del producto.

El sobre único que presentó Thermo Fisher contenía el anexo II bis, que respecto al material adicional fungible objeto de valoración indicaba lo siguiente:

3. Suministro adicional material fungible, según lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas (PPT)

3.1. 12 filtros de muestras adicionales:

SI X NO

El sistema incluye 18 filtros adicionales para la filtración de las muestras a los mínimos exigidos en el PPT (info ampliada en memoria técnica adjunta, punto 2).

La oferta presentada también contenía una ficha técnica y una memoria técnica del equipo ofrecido por la adjudicataria, «Automuestreador Dionex AS-AP», y concretamente en la página 13 de la memoria técnica se indicaba lo siguiente:

Incorpora sistema de filtración en línea con filtros individuales de $\leq 0,45 \mu\text{m}$ con limpieza automática programable para evitar la contaminación cruzada (30 filtros incluidos).

Y en el apartado 2.5.2 se reiterava lo siguiente:

El sistema ofertado incorpora 30 filtros/discos individuales de $0,45 \mu\text{m}$ (MEJORA TÉCNICA).

Es cierto —como alega la recurrente— que ni la ficha técnica que incluyó en el sobre de Thermo Fisher ni el manual de usuario del producto de la adjudicataria que la recurrente aporta ahora como prueba con el recurso no hacen referencia expresa a la medida de los filtros. Ahora bien, que las fichas técnicas o el manual no contengan información determinada no se puede considerar una prueba suficiente del incumplimiento y tampoco se puede obviar que en



la memoria técnica de la adjudicataria sí constaba de forma expresa que el equipo ofrecido incorporaba los filtros de $\leq 0,45 \mu\text{m}$, tal y como se exigía.

Una ficha técnica es un documento en el cual se detallan las características o funciones de un determinado objeto, producto o proceso. Funciona como una herramienta para transmitir los datos más relevantes sobre un tema específico.

Examinado el expediente enviado, hay que poner de relieve que no se está ante un caso de incumplimiento de una característica básica en el producto ofrecido, sino de la falta de mención de esta característica en la ficha técnica y en el manual de usuario aportado por la recurrente en el recurso.

De acuerdo con la doctrina en este ámbito, no se puede exigir a los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino una descripción técnica suficiente, para que la Mesa pueda comprobar la adecuación de las ofertas, lo cual conduce a una presunción de ajuste de las ofertas a las prescripciones exigidas, ante la omisión de referencias que podrían resultar redundantes, de acuerdo con la aceptación incondicionada que supone la presentación de la oferta en la licitación *ex artículo 139.1 de la LCSP (RES 252/2023 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público)*.

Cabe recordar que, en virtud del artículo 139 de la LCSP, las proposiciones de los interesados se ajustarán a los pliegos y la documentación que rige la licitación. Su presentación supone que el empresario acepta incondicionalmente el contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones, sin excepción o reserva.

Igualmente hay que recordar, tal y como establece el TACRC y otros tribunales administrativos en reiterada doctrina, que solo es posible excluir una oferta por incumplimiento del PPT cuando la oferta sea abiertamente contraria a los requerimientos del pliego.

En todo caso, la exclusión de ofertas por incumplir las exigencias técnicas establecidas en los pliegos solo es pertinente cuando el incumplimiento sea expreso, de tal forma que no haya duda de que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego. Por lo tanto, el incumplimiento tiene que ser claro, es decir, tiene que referirse a elementos objetivos perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas y tiene que deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún tipo de duda, que es imposible cumplir los requisitos exigidos en los pliegos, circunstancia que no concurre en este procedimiento, puesto que la adjudicataria del contrato hace referencia expresa a la medida de los filtros y



al resto de características técnicas del muestreador automático en la memoria técnica presentada.

En este caso estamos ante una cuestión eminentemente técnica y por lo tanto el informe del departamento promotor de la contratación es una pieza clave para determinar la admisión o la exclusión de los licitadores. La Mesa de Contratación, valiéndose de este conocimiento técnico, ha adoptado y hecho suyas las conclusiones de dicho informe y ha actuado de acuerdo con su contenido.

Para valorar las ofertas, la técnica del servicio promotor comprobó previamente que los equipos ofrecidos por las licitadoras cumplieran los requisitos mínimos exigidos en el PPT. En su informe de 20 de septiembre de 2024, hizo constar lo siguiente:

Ambas empresas presentan una memoria técnica en la que detallan las características del equipo que ofertan.

Se ha revisado la documentación presentada y se comprueba que los dos equipos ofertados cumplen con los criterios mínimos de obligado cumplimiento detallados en el pliego de prescripciones técnicas.

Los dos cromatógrafos disponen de una bomba de alta presión, compartimento para columnas, muestreador automático y detector de conductividad con las características técnicas mínimas exigidas. Asimismo, disponen de un sistema de supresión de conductividad mediante una de las dos opciones requeridas en el pliego. Ambos equipos están robotizados y disponen del sistema informático exigido. También cumplen los requisitos de instalación, formación mínima (4 jornadas presenciales) y garantía mínima (3 años) requeridos.

Y en el informe técnico emitido para resolver el recurso afirma lo siguiente:

Teniendo en cuenta la memoria técnica presentada por la empresa Thermo Fisher Scientific, SLU, el muestreador ofertado cumple con los requisitos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas.

La técnica firmante del informe dispone, sin duda, de los conocimientos científicos y técnicos suficientes para evaluar los equipos que ofrecían los licitadores. Además, conoce a la perfección las necesidades públicas a satisfacer y el sistema de cromatografía iónica objeto de la licitación.

Dado que el objeto de la controversia se basa en aspectos puramente técnicos, hay que tener en cuenta lo que establece la doctrina y la jurisprudencia respecto a la presunción de acierto de los informes técnicos y en la llamada discrecionalidad técnica de la Administración.



Es un criterio constante aquél según el cual en la apreciación de las características técnicas de las ofertas y de la documentación de este cariz que las acompaña entra en juego el factor de la discrecionalidad técnica de la Administración. Por regla general, el Tribunal Supremo, los tribunales administrativos de recursos contractuales y esta JCCA han considerado en múltiples ocasiones que no se pueden revisar con criterios jurídicos aspectos que tienen que ser evaluados con criterios estrictamente técnicos. Se considera que los informes técnicos gozan de presunción de acierto y configuran el llamado principio de discrecionalidad técnica de la Administración. Entre otras cabe mencionar la Resolución 632/2019, de 6 de junio, del TACRC según la cual:

[...] siendo necesario recordar, a estos efectos, la doctrina sentada por este Tribunal a propósito del principio de discrecionalidad técnica que ampara estos informes, cuyo criterio únicamente podrá ser revisado en los casos en los que se aprecie discriminación, arbitrariedad o error material manifiesto.

Conforme a esta doctrina, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, o que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material ostensible o manifiesto al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Teniendo en cuenta el contenido de la oferta técnica de la adjudicataria y los informes del servicio promotor, no se infiere que los filtros incumplan la medida exigida y, en este sentido, no se aprecia incumplimiento evidente y manifiesto que tenga que comportar la exclusión de Thermo Fisher Scientific, SLU, por contravenir la prescripción técnica objeto de la controversia.

En conclusión, visto lo que consta en el expediente, no se advierte que haya discriminación, arbitrariedad ni error material manifiesto en los informes técnicos, por lo cual, de acuerdo con los principios de presunción de acierto de los informes técnicos y de discrecionalidad técnica de la Administración, se tienen que respetar los resultados de la comprobación del cumplimiento de los requisitos técnicos y debe considerarse correcta la adjudicación del contrato a favor de Thermo Fisher Scientific, SLU.

Por todo esto, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar íntegramente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Metrohm Hispania, SL, contra la resolución de 8 de



noviembre de 2024 por la que se adjudicó el contrato de adquisición e instalación de un sistema de cromatografía iónica para el Laboratorio de Salud Pública de las Illes Balears a la empresa Thermo Fisher Scientific, SLU.

2. Notificar esta Resolución a las personas interesadas y al órgano de contratación.

Interposición de recursos

Contra esta Resolución, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, de acuerdo con los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Palma, en la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero