



Expediente: 21/2023

ACUERDO 31/2023, de 28 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por HIDEMAR, S.A. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 5 de abril de 2023, por el que se excluye su oferta para el lote VI del procedimiento de adjudicación del contrato de “*Suministro de determinado mobiliario para los Centros de Salud de Berriozar y Ardoi*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 15 de febrero de 2023, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de “*Suministro de determinado mobiliario para los Centros de Salud de Berriozar y Ardoi*”.

Dicho contrato se dividió en seis lotes, siendo el objeto del lote VI el suministro de camillas eléctricas. A dicho lote concurrió, entre otras empresas, HIDEMAR, S.A.

SEGUNDO.- Con fecha 17 de marzo la Mesa de Contratación procedió a la apertura del sobre A “Documentación general”, admitiendo a todos los licitadores presentados.

En la misma fecha procedió a la apertura del sobre B “Proposición relativa a Criterios sometidos a juicios de valor”, acordando requerir a la mercantil EQUIPAMIENTOS TOYMAR, S.L. la subsanación del Documento europeo único de contratación.

El 22 de marzo admitió la subsanación practicada por dicha empresa y encomendó la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos y la valoración de las ofertas presentadas al personal técnico designado por el Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales de la Gerencia de Atención Primaria del SNS-O.

Con fecha 5 de abril la Mesa de Contratación acordó, conforme al informe técnico emitido en la misma fecha, excluir a GALMÉDICA, S.L. del lote VI porque la camilla ofertada no cumple el requisito de que la altura mínima sea de 47 cm, ya que la presentada sólo baja hasta 54 cm, así como a HIDEMAR, S.A. del mismo lote por no realizar oferta de ningún producto concreto. La notificación de la exclusión de esta última licitadora se cursó el 10 de abril.

TERCERO.- Con fecha 12 de abril, HIDEMAR, S.A interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al acuerdo de la Mesa de Contratación por el que se excluye su oferta, alegando que no entienden a qué se refiere la causa de exclusión, ya que toda la documentación solicitada se presentó en plazo y forma. Señalan que se adjunta imagen donde puede comprobarse que el archivo “oferta económica_signed.pdf” estaba incluido en su correspondiente sobre y apartado, siendo correcto el documento que se aportó. Igualmente, señalan que adjuntan copia de la oferta en formato “.pk” al objeto de que pueda comprobarse que toda la documentación estaba incluida correctamente. Concluyen señalando que consideran que han presentado correctamente la oferta, solicitando que se les comunique si el motivo de exclusión es procedente o, si bien, se trata de algún error administrativo.

Con fecha 12 de abril se requirió a la mercantil reclamante que procediera a subsanar la reclamación presentada, mediante la aportación del acto objeto de recurso, lo cual hizo en la misma fecha.

CUARTO.- Con fecha 13 de abril el órgano de contratación aportó el correspondiente expediente, así como un escrito de alegaciones, todo ello en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LFCP.

Las alegaciones que se formulan son las siguientes:

1ª. Señala que el órgano de contratación es competente para definir las características propias del objeto del contrato, respetando los principios de igualdad y concurrencia, debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación, siendo responsabilidad de estos actuar con la debida diligencia en la elaboración de su oferta, máxime cuando se advierte que el incumplimiento de los requisitos establecidos será causa de exclusión de la oferta, diligencia exigible con más razón cuando se trata de acreditar el cumplimiento de las especificaciones que el objeto del contrato requiere.

Con cita de las cláusulas del pliego que considera de aplicación, alega que la reclamante no presentó documentación técnica alguna, ni identificó el modelo de camilla ofertado, limitándose a aportar una genérica declaración sobre el cumplimiento de características. Manifiesta que, al no concretar en ningún momento a qué “artículos ofertados” se refiere, resulta imposible acreditar que se cumplen las condiciones mínimas exigidas en el pliego de prescripciones técnicas y en el Anexo “*Equipamiento Ardoi y Berriozar*”, tal y como requiere el pliego.

2ª. Señala que el artículo 97 de la LFCP contempla la posibilidad del órgano de contratación de solicitar aclaraciones en relación con las ofertas, si lo estima necesario, configurándose como una facultad de aquel cuando aprecie la concurrencia del supuesto de hecho previsto en la norma, esto es, oscuridad o inconcreción en la oferta, con el límite de que no debe implicar la modificación de esta.

Alega que, según ha declarado una constante y reiterada doctrina, la exclusión de la oferta es procedente cuando el incumplimiento de los requisitos técnicos es expreso y claro, como sucede en este caso, dado que es imposible identificar qué oferta el licitador. Igualmente, manifiesta que este Tribunal señaló, entre otros, en su Acuerdo 54/2021, de 11 de junio, que las propuestas que se presenten deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, pudiendo ser la consecuencia del incumplimiento de tal extremo la exclusión de la oferta. Y ello, por cuanto tales

prescripciones técnicas, que son aceptadas incondicionalmente como parte del pliego por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones o resultando imposible su determinación, resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución - tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C-496 -99) - resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública.

Señala que, en este caso, los pliegos rectores del contrato exigían la concreción en el sobre B de las características de los productos ofertados por cada licitador que servirían para la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas, careciendo de todo fundamento los argumentos de la reclamación.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- El 14 de abril se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo el acto de exclusión impugnado susceptible de reclamación ante este Tribunal conforme al artículo 122.2 de la misma ley foral.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Constituye el objeto de la presente reclamación la exclusión de la oferta presentada por el reclamante para el lote VI del contrato de suministro de mobiliario para los Centros de Salud de Berriozar y Ardoi, consistente en 36 camillas eléctricas, como consecuencia de no haber ofertado ningún producto en concreto, al no haber presentado documentación técnica alguna de las mismas.

Se hace preciso, a este respecto, recordar la doctrina seguida por este Tribunal, sintetizada, entre otros, en el Acuerdo 97/2022, de 17 de octubre, que deriva del artículo 53.1 LFCP, relativa a la consideración del pliego como ley del contrato, toda vez que dicho documento contractual no ha sido objeto de impugnación, siendo aceptado por las personas licitadoras, entre ellas la reclamante, al formular sus proposiciones.

Así, decíamos en nuestro Acuerdo 97/2021, de 29 de septiembre, que *“Llegados a este punto, cabe recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53.1 de la LFCP, “Las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”; previsiones éstas que, en nuestro caso, han devenido firmes y consentidas por no haber sido impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión la publicación de dicho documento contractual.*

Así, el pliego se califica por la jurisprudencia como "auténtica ley del contrato" al recoger los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes en sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos, debiendo someterse a

sus reglas tanto el organismo convocante como quienes soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases. Así lo afirma, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021, cuando expone que “La jurisprudencia de la Sala en relación con la libertad de pactos que antes indicamos, tal como señalamos, en nuestra Sentencia de 1 de diciembre de 2020, antes citada y que ahora seguimos, y mediante la mención del artículo 4 de la Ley 13/1995, esta Sala viene declarando, por todas, Sentencia de 29 de abril de 2009 (recurso de casación n.º 1606/2007) que “es pacífico en la doctrina científica y reiterado en la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que el Pliego de Cláusulas administrativas constituye la ley del contrato, con fuerza vinculante para las partes contratantes. Bien lo expresa el Alto Tribunal, p. ejem. en su sentencia de 9 de julio de 1988: "la contratación administrativa, no obstante sus especiales características, tiene como nota o fondo común con la ordinaria, civil o mercantil, la de ser, ante todo, un concierto de voluntades, en el que las normas fundamentales y en primer término aplicables, son las acordadas por la Administración y el contratista, es decir, las cláusulas del pliego de condiciones aceptado por éste, por lo que los derechos y obligaciones derivados de estos contratos se regulan, ante todo, por lo previsto en el pliego de condiciones publicado para su celebración, como "ley primordial del contrato", resultando obligado, en consecuencia de ello, para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de un contrato administrativo, el remitirse a lo establecido en el correspondiente pliego".

De esta consideración del pliego como ley del contrato deriva pues, como también este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones - por todos, Acuerdo 76/2019, de 24 de septiembre - su carácter vinculante, tanto para la entidad contratante que lo ha aprobado como para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, y la imposibilidad de apartarse del mismo o proceder a su modificación, si no es a través de alguno de los cauces que el ordenamiento jurídico articula para ello. Esto también significa que si, como en el caso que nos ocupa, no es impugnado en el momento procedimental normativamente establecido para ello, deviene consentido y firme, debiendo aplicarse todas sus cláusulas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno. Resultando así que lo más significativo, en relación con el carácter vinculante de los

pliegos, es que la participación en el procedimiento por los licitadores comporta la asunción de los derechos y deberes definidos en los mismos que, como ley primordial del contrato, constituye la fuente a la que debe acudir para resolver todas las cuestiones que se susciten en relación a la adjudicación, cumplimiento, interpretación y efectos del contrato en cuestión”.

Consideraciones también recogidas, de forma reiterada, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra - por todas, Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre - que afirma que *“Los PCAP que son lex contractus, esta Sala en STJNA de 25 de mayo de 2021 rec. 183/2020 ha establecido “Esta Sala se ha hecho eco en numerosas sentencias, citamos por todas las sentencias dictadas en el Recurso contencioso administrativo 452/2017, el Pliego de cláusulas es la Ley del contrato y obliga tanto a la Administración como al contratista, así se decía:*

“CUARTO.- De los Pliegos de Cláusulas Administrativas, naturaleza y reglas de interpretación.

Comenzaremos por señalar que el TS en su sentencia de 29 de septiembre de 2009 que: “los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares conforman la ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación.

“Por otro lado, los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecida en la LFCP y, en caso de que esto fuera posible, de acuerdo con el Código Civil.

De acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación de manera que no pueden alterar unilateralmente sus cláusulas en perjuicio de los licitadores y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato -en este caso, el pliego son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas, recogiendo así el principio “in claris non fil interpretatio” (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 de junio de

1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982 ." Doctrina que reproduce en la Sentencia 213/2022, de 6 de julio.

Carácter vinculante que, obviamente, cabe predicar también de las prescripciones técnicas que, conforme a lo señalado en el artículo 60 LFCP, forman parte de dicho documento contractual, tal y como señalamos, entre otros, en nuestro Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, donde razonamos que *“en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación, atribuyéndose, conforme a los artículos 40 y 46 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación. Esta decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias del servicio a prestar, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas”*. De ahí que el artículo 97 LFCP, en relación con la evaluación de los criterios sujetos a la aplicación de juicios de valor, prevea la posibilidad de desechar las ofertas técnicamente inadecuadas o que no garanticen adecuadamente la correcta ejecución del contrato.

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones - por todos, Acuerdo 54/2021, de 11 de junio - hemos manifestado que las ofertas presentadas por las personas licitadoras deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, pudiendo ser la consecuencia del incumplimiento de tal extremo, la exclusión de la oferta. Y ello por cuanto tales prescripciones técnicas, que son aceptadas incondicionalmente como parte del pliego por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato; siendo, por tanto, requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo

obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución - tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C-496 -99) - resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública. Habiendo advertido también, a este respecto y de manera reiterada, que para que la exclusión del licitador por incumplimiento de prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa.

Asimismo, en el Acuerdo 95/2021, de 22 de septiembre, este Tribunal señaló que *“(...) el examen del cumplimiento de las prescripciones técnicas incorpora un juicio técnico por parte del órgano de contratación, al que la LFCP atribuye la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato y, por tanto, del pliego con objeto de satisfacer el interés general al que sirve; juicio técnico que, entrando dentro del ámbito de la discrecionalidad administrativa, limita las facultades de su revisión por parte de Tribunal a sus aspectos formales y a la apreciación de error en el mismo, tal y como pone de relieve la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias 207/2018, de 26 de noviembre: (...).*

Finalmente, como hemos advertido en varias ocasiones – por todos, Acuerdo 101/2018, de 6 de octubre -, para que la exclusión del licitador por incumplimiento de prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa. En este sentido, indicamos que el artículo 53.1 LFCP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna, establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones

recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, 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. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, 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.”

Doctrina que debe ser completada con la cita del Acuerdo 78/2021, de 12 de agosto, en el que, en relación con los informes técnicos, se señala que “Efectivamente, tales informes técnicos, por la cualificación técnica de quienes los emiten gozan de presunción de acierto y veracidad, que solo puede ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados. Presunción iuris tantum sobre la que Resolución 980/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 6 de septiembre, señala que “cuando la Administración encarga a un órgano "ad hoc", formado por técnicos competentes, la valoración, estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino, tan sólo, los aspectos jurídicos por los que se rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común. Otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades y conocimientos técnicos de los que, obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un

mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en cuenta por los expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute.”

El mismo órgano revisor en su Resolución 144/2019, de 22 de febrero, expone que “Lo que debe valorarse es si de la documentación aportada por la recurrente, de conformidad con el PCAP, cabe deducir un incumplimiento claro de las prescripciones técnicas exigidas en el pliego que permita deducir sin género de dudas que la descripción técnica del producto ofrecido no se corresponde con lo exigido en el pliego (por todas Resoluciones 25/2011, 219/2011, 11/2012, 90/2012, 91/2012).

En sí, la verificación del incumplimiento del PPT por la oferta es una labor de apreciación esencialmente técnica y no jurídica que, en virtud de la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato, compete realizar al órgano de contratación, pues es a él a quien incumbe garantizar la satisfacción del interés general a que el objeto de la contratación sirve. Así la tarea del Tribunal se dirige a apreciar si en el informe técnico en que se funda la mesa para excluir por incumplimiento del PPT la oferta, se motiva suficientemente en que aquella no cumple las prescripciones técnicas, y de ello resulta que, de aceptarse, se produciría el incumplimiento del contrato, así como que en tal informe no existe arbitrariedad, patente error o discriminación.”

Partiendo de tales premisas, habremos de determinar si, a la vista de los concretos requerimientos técnicos del pliego y del contenido de la oferta presentada por la reclamante, resulta justificada su exclusión de la licitación, como sostiene el órgano de contratación o si, por el contrario, la misma, como entiende la reclamante, obedece a un error administrativo.

SEXTO.- Comenzaremos por señalar que el objeto del contrato, de acuerdo con la cláusula 1.1 de su cuadro de características, lo constituye el suministro de determinado mobiliario para los Centros de Salud de Berriozar y Ardoi, dividiéndose, conforme a la cláusula 1.3, en seis lotes, siendo el lote VI el relativo al suministro de camillas eléctricas.

En lo que resulta de interés para la resolución de la presente reclamación, la cláusula 8.2 del cuadro de características del contrato dispone que, en el sobre B

“Proposición relativa a Criterios sometidos a juicios de valor” debe aportarse, por lo que se refiere al lote VI, la siguiente documentación:

“1. Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), conforme Anexo II.

2. La documentación técnica que acredite que se cumplen las condiciones mínimas exigidas en el Pliego de prescripciones Técnicas Particulares y en el Anexo “Equipamiento Ardoi y Berriozar”.

Respecto al “LOTE VI CAMILLA ELÉCTRICA”, el citado anexo contiene la siguiente descripción:

“Mesa de reconocimiento de altura regulable, eléctrica, para consulta, nueva y completa (motor, cableado..), de dos cuerpos, de dimensiones aproximadas 190 cm, +/- 5 cm aprox., de largo, y ancho 70 cm aprox., con un mínimo de altura de 47 cm y un máximo de 94 cm., mando de pie, con estructura metálica consistente y estable, provista de cuatro patas, ruedas escamoteables mediante pedal (retráctiles con frenado); con cabezal abatible a +70°/-15°, pistón a gas para elevación y descenso, colchoneta de espuma de poliuretano, goma espuma de alta densidad o similar, de aprox. 5 cm, +/- 1cm, grado de firmeza II-medio, revestido de materiales vinílicos, polipiel lavable, ignífugo M2, o similar, con soporte para bobinas de papel, preparada para adaptar otros accesorios como barandillas abatibles, resposabrazos, apoya pies extensible, con todos los elementos necesarios para una correcta utilización, capacidad de carga mínima 130 Kg, Marcado CE, color tapizado a elegir, completa y montada.”

Por último, la cláusula 8 de los pliegos reguladores señala que en el sobre B “se adjuntará toda la documentación de índole técnica que aporte el licitador para la valoración de su oferta (excepto la proposición económica y, en su caso, otra que vaya a ser valorada aplicando fórmulas objetivas), incluyendo aquellos aspectos previstos en el apartado 8.2 del Cuadro de Características. Esta documentación habrá de ser exclusivamente del material que se oferta para esta licitación.”

Pues bien, la oferta presentada por la reclamante para este lote VI incluye, únicamente, en el sobre B, el Documento europeo único de contratación, así como una declaración de cumplimiento de las características técnicas y calidad de los artículos ofertados, del siguiente tenor:

- *“Que los artículos ofertados cumplen las características técnicas exigidas en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.*
- *Que en la fabricación de los artículos ofertados se utilizan materias primas y componentes de primera calidad, acabados con revestimientos antioxidantes, garantizando su durabilidad, fortaleza y no deformación de su estructura o alteración de sus componentes.*
- *Que los artículos ofertados están fabricados con materias primas y componentes libres de látex.*
- *Que los artículos ofertados están diseñados conforme a criterios de ergonomía, para facilitar su uso y limpieza, teniendo en cuenta su seguridad y precisión”.*

Fácilmente se observa la omisión de la documentación técnica relativa a las camillas ofertadas, aportándose solamente una declaración genérica de cumplimiento de las características técnicas exigidas en los pliegos, pero sin incluir fichas técnicas, catálogos o cualquier otra documentación que permita identificar los productos ofertados, así como comprobar su adecuación a los requerimientos técnicos exigidos en los pliegos.

De este modo, esta declaración aportada por la reclamante como única documentación, además del DEUC, en el sobre B, resulta manifiestamente insuficiente al objeto de que los servicios técnicos del órgano de contratación puedan verificar el cumplimiento de las prescripciones técnicas mínimas, pues lo cierto es que no se aporta ningún tipo de documentación técnica a tal efecto, de tal manera que ni siquiera puede conocerse qué camillas son las ofertadas por la reclamante.

A este respecto, debe ponerse de relieve que, como este Tribunal ya ha señalado en ocasiones anteriores, la declaración genérica relativa al cumplimiento de las

características técnicas exigidas en el pliego no puede erigirse sobre el contenido de la propia oferta que, en este caso, es además inexistente. En este sentido, en el Acuerdo 65/2022, de 17 de junio, indicamos que *“Sin embargo, resulta evidente que una declaración genérica relativa al cumplimiento de las prescripciones técnicas no puede prevalecer sobre las conclusiones que se extraigan del examen de la oferta, de tal forma que, si de ésta resulta un incumplimiento claro y expreso del pliego técnico, el mismo no puede obviarse al socaire de la declaración genérica formulada.*

En este sentido se pronuncia la Resolución 203/2015, de 2 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, al señalar que “En cuanto a la existencia de error material en la valoración debido a que consta expresamente en la declaración formulada por Dako el cumplimiento de los requisitos exigidos, procede desestimar el motivo de recurso dado que la declaración no es acreditativa del requisito y la misma debe estar soportada por la documentación adjunta que lo confirme. Como hemos visto existe una declaración genérica de cumplimiento que se contradice con otra documentación que conforma la oferta técnica. El informe técnico ha examinado y tenido en cuenta no solo lo declarado, sino toda la documentación aportada y ha encontrado discrepancias, por ello independientemente de las consecuencias que a éstas se pueda achacar, no puede apreciarse que exista error material en la valoración”.

Y, en idénticos términos, en la Resolución 115/2014, de 29 de octubre, del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, se afirma que “Tampoco es admisible el argumento de que la genérica afirmación de que se acatan los Pliegos de la licitación salvaría cualquier contenido concreto de la oferta contrario a ellos; además de que, por reducción al absurdo, esa interpretación podría llegar a convertir en superfluo el análisis de la adecuación al PPT de cualquier apartado de la oferta que no fuera la propia afirmación genérica, la alegación implica reconocer que existe una contradicción entre distintas partes de la proposición, lo que llevaría, igualmente, a su exclusión (artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas)”.

Y, en similares términos, en el Acuerdo 97/2022, de 17 de octubre, concluimos que *“Ello obliga al examen de la oferta técnica en su conjunto e integridad, para lo*

cual habrá que tener en cuenta los documentos en los que el órgano de contratación residencia el incumplimiento de la prescripción técnica en cuestión, pero también el resto de los que constituyen la oferta, tal y como sostiene la reclamante.”

Pues bien, como decimos, del examen de la oferta en su integridad se constata la omisión de la documentación técnica exigida por los pliegos, lo cual impide el examen de su conformidad con los requerimientos contenidos en estos, no siendo posible identificar las camillas eléctricas ofertadas y conocer, así, sus características, pues ninguna referencia se realiza a las mismas, más allá de genéricas alusiones a su calidad y diseño.

Se aprecia, pues, una extrema falta de diligencia en la preparación y presentación de la oferta, al no incluir la documentación técnica exigida por los pliegos, que únicamente resulta imputable a la reclamante, sobre quien pesa la carga de su adecuada formulación y a la que se le imponen las consecuencias de su omisión o incumplimiento. Así lo viene entendiendo, reiteradamente, este Tribunal, entre otros, en su Acuerdo 124/2020, de 24 de diciembre, en el que, con cita de la Resolución 92/2018, de 28 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se señala que *“Sobre la posibilidad de subsanación de la oferta técnica, este Tribunal viene admitiendo la posibilidad de subsanar defectos formales en la oferta técnica o económica, cuando no implique la posibilidad de que se modifique la proposición después de haber sido presentada, citando a estos efectos, la sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, entre otras cuestiones, admitía que "excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad, una nueva oferta". De acuerdo con lo anterior, resulta posible solicitar aclaraciones que en ningún caso comporten alteración de la oferta, pero no la adición de otros elementos porque ello podría representar dar la opción al licitador afectado de modificar su proposición lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación. Pues bien, trasladando esta doctrina al presente caso se*

concluye que no resulta procedente la subsanación; la presentación del pen drive vacío equivale a la falta de presentación de la oferta, existiendo una previsión expresa en el PCAP -al que se deben someter todos los licitadores- para que la oferta técnica se presente en soporte digital, de modo que el órgano de contratación debía proceder a la exclusión de este licitador. Que ello se debiese a un error involuntario del licitador no obsta a la evidencia de que no presentó la oferta, lo que tiene indudables consecuencias no solo en cuanto a las obligaciones que asume el contratante, sino en cuanto a la posibilidad de que el órgano competente no pudiera realizar la valoración técnica. En aplicación de la doctrina citada, una vez abiertas las demás ofertas, no resultaba procedente que el licitador variase el objeto de su oferta, debiendo pechar con las consecuencias de su falta de diligencia".

En análogo sentido, cabe citar el Acuerdo 16/2023, de 10 de febrero, de este Tribunal, donde apuntamos que “(...) compete al licitador la carga de presentar adecuadamente su oferta conforme a lo previsto en el pliego que como es sabido constituye la ley del contrato, debiendo asumir por ello las consecuencias de su falta de diligencia”.

De este modo, la falta de documentación técnica en la oferta presentada por la reclamante impide la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas y de su adecuación al objeto del contrato, de tal manera que resulta conforme a derecho la decisión adoptada por la Mesa de Contratación de excluirla del procedimiento de contratación.

En este sentido se vienen pronunciando los tribunales especializados en materia de contratación pública en supuestos similares. Cabe citar, al respecto, la Resolución 1576/2022, de 15 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resuelve una reclamación interpuesta frente a la exclusión de la oferta de un licitador que no incluyó en la misma la documentación técnica requerida en los pliegos, argumentando que “Cabe apreciar sin excesiva dificultad que la mercantil ahora actora no incluyó en su oferta documentación alguna para que aquella fuera estudiada técnicamente con posibilidades de ser declarada apta y en condiciones de

valoración según los criterios fijados en el Pliego rector. Por ello, el informe técnico concluye que la oferta no puede considerarse apta.

Ítem más, como acertadamente expone el órgano de contratación, no cabía dar trámite de subsanación pues ante la ausencia de toda oferta técnica (recordemos que incluyó una decisión de un órgano administrativo alemán) cualquier subsanación que se hubiera pretendido hubiera implicado la modificación de la oferta lo que como bien es conocido no es posible. Así señalamos en nuestra resolución TACRC nº 118/2021, de 12 de febrero que: “no existe obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la misma, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta” (Resolución 016/2013), conclusión que se infiere de la doctrina sentada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Cuarta, de 29 de marzo de 2012 (asunto C-599/2010). Lo que sí es posible es solicitar “aclaraciones que en ningún caso comporten alteración de la oferta, pero no la adición de otros elementos porque ello podría representar dar la opción al licitador afectado de modificar su proposición lo que comportaría notable contradicción con el principio de igualdad proclamado como básico de toda licitación en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público” (Resolución 94/2013).

Séptimo. Alcanzada la anterior conclusión, el incumplimiento de los pliegos por parte del recurrente en cuanto a la documentación a integrar en la oferta técnica e imposibilidad de su valoración y que determinaría per se la desestimación íntegra del recurso; no podemos dejar de señalar que llama poderosamente la atención a este Tribunal que ninguno de los argumentos de la recurrente ponen en cuestión que el documento incluido en la oferta técnica imposibilitara su valoración, reconociendo por ello implícitamente la motivación de su consideración de no apta.”

Igualmente, podemos traer a colación la Resolución 459/2019, de 30 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, referida a un procedimiento de adjudicación donde la reclamante no aportó parte de la documentación técnica requerida, en la que se señala que los argumentos esgrimidos por la misma “no hacen sino corroborar que no presentó la documentación técnica en los

términos recogidos en los Pliegos en su apartado 25, circunstancia inexcusable para continuar en la licitación.

Conforme a la doctrina de los Tribunales y la jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato y su contenido vincula tanto a la Administración que los formula como a los licitadores, que al no impugnarlos, los aceptan incondicionalmente con la presentación de su oferta. Por tanto, la apreciación de las ofertas presentadas habrá de hacerse en comparación con lo previamente establecido como requisitos mínimos necesarios en los pliegos que rigen el procedimiento. Requisitos que cualquier licitador interesado razonablemente informado y normalmente diligente podría comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, que la entidad adjudicadora puede comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios que rigen el contrato de que se trata.

Así el artículo 139.1 de la LCSP 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 (...)” y el artículo 84 del RGLCAP indica respecto de las proposiciones de los interesados: “Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

Por tanto, debe concluirse que la documentación técnica presentada por la recurrente incumple las exigencias establecidas en los Pliegos, por lo que su exclusión de la licitación es conforme a Derecho.”

Y, en análogo sentido, se pronuncia dicho Tribunal, en su Resolución 478/2021, de 14 de octubre, en un supuesto similar de omisión en la oferta de la ficha técnica del fabricante del producto ofertado, concluyendo la procedencia de la exclusión de la

misma del procedimiento de licitación, toda vez que “*considerando que según consta en el informe técnico que la documentación aportada por PROMOCIÓN DENTAL en su oferta no permitía determinar si el sillón odontológico cumplía con todas las características técnicas requeridas en el PPT, procede su exclusión del procedimiento de licitación*”.

En conclusión, a la vista de las circunstancias expresadas, resulta ajustada a derecho la exclusión de la oferta de la reclamante del procedimiento de licitación como consecuencia de la omisión en la misma de la documentación técnica exigida en el pliego, necesaria para poder verificar el cumplimiento de los requerimientos técnicos, lo que determina la procedencia de desestimar la presente reclamación especial.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por HIDEMAR, S.A. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 5 de abril de 2023, por el que se excluye su oferta para el Lote VI del procedimiento de adjudicación del contrato de “*Suministro de determinado mobiliario para los Centros de Salud de Berriozar y Ardoi*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a HIDEMAR, S.A., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 28 de abril de 2023. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.