**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

C/Iturrama 10, Oficina 7
31007 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarrra.es

Expediente: 57/2025

ACUERDO 61/2025, de 24 julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por SIEMENS HEALTHCARE, S.L. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 26 de marzo de 2025, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato "*IBE017/2024 Suministro de un ecógrafo para el Servicio de endocrinología del HGO*", licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 10 de enero de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato "*IBE017/2024 Suministro de un ecógrafo para el Servicio de endocrinología del HGO*".

A dicho contrato concurrió, entre otros licitadores, la empresa SIEMENS HEALTHCARE, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de febrero, la Mesa de Contratación abrió el sobre A "Documentación Administrativa", admitiendo la presentada por todos los licitadores tras su examen.

A continuación, abrió el sobre B "Criterios sometidos a juicios de valor", encomendando al Servicio de Aprovisionamiento y SSGG del SNS-O la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas, y a la DGTD la comprobación del cumplimiento de los requisitos de conectividad STS.

El 26 de marzo la Mesa de Contratación aprobó el informe de comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas emitido el 7 de marzo, acordando, entre otras cuestiones, excluir de la licitación a la empresa SIEMENS HEALTHCARE, S.L. por no cumplir con la prescripción técnica "*Software específico de realce de aguja*" del Anexo VIII de Características Mínimas.

El 28 de mayo se notificó a SIEMENS HEALTHCARE, S.L. la exclusión de su oferta en los siguientes términos:

"*Tras valorar el informe de prescripciones técnicas, la Mesa de Contratación comprueba que la empresa Siemens Healthcare S.L.U. no cumple la prescripción técnica de "Software de realce de aguja". Para dar respuesta a esta prescripción técnica, la empresa indica que "La mejora de visualización de las agujas perfecciona la visibilidad de las agujas en el plano, sobre todo, en caso de ángulos pronunciados, gracias al uso del algoritmo de software del ecógrafo ACUSON Juniper, que emplea una exclusiva composición espacial multihaz y otras técnicas de optimización […]". Sin embargo, esta visualización no es otra cosa que un filtro que elimina ruido general, no el concreto que generan las agujas. Cabe destacar que el equipo podría disponer de un software real de mejora de la visualización de aguja, denominado "Enhanced Needle Visualization" que, según la documentación, es opcional y no se indica como incluido en la oferta en ningún documento. En vista del informe de prescripciones técnicas, la Mesa ha decidido excluir a la empresa Siemens Healthcare S.L.U. por no cumplir con las prescripciones técnicas exigidas en el Pliego Regulador*".

TERCERO.- Con fecha 9 de junio, SIEMENS HEALTHCARE, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a su exclusión. Requerida la subsanación de dicha reclamación, esta se produjo el mismo 9 de junio.

Alega la citada empresa que su exclusión infringe los principios de no discriminación, trato igualitario entre licitadores y prohibición de arbitrariedad, causándole indefensión.

Señala que el Anexo VIII del pliego establece, entre otras prescripciones técnicas particulares del equipo, la inclusión de un software específico de realce de aguja, y que su oferta, a diferencia de lo considerado en el informe técnico sobre la base del cual se decidió su exclusión, sí incluye el citado software:



3 Software Adicional Incluido

3.1 Visualizacion de las agujas

La mejora de visualización de las agujas perfecciona la visibilidad de las agujas en el plano, sobre todo, en caso de ángulos pronunciados, gracias al uso del algoritmo de software del ecógrafo ACUSON Juniper, que emplea una exclusiva composición espacial multihaz y otras técnicas de optimización, a la vez que mantiene una excelente calidad de imagen del objetivo anatómico y de las estructuras circundantes.
Disponible con los transductores 11L4, 12L3, 14L4, 16L4 y 18H5.

Alega que el órgano de contratación ha incurrido en un error material en la valoración de los documentos facilitados en la oferta al no tener en cuenta dicho apartado de la misma.

Señala que, si bien hay una presunción "*iuris tantum*" de legalidad en la actuación administrativa, también debe entenderse que, si el órgano de contratación incurre en un error manifiesto en su resolución por haber motivado la misma en informes o aspectos técnicos incorrectamente valorados, estaría incidiendo en arbitrariedad y provocando una grave indefensión al licitador.

Manifiesta que, en materia de revisión de la valoración de las ofertas técnicas, el Tribunal es competente para comprobar si la valoración efectuada se ha ajustado a la legalidad, a lo dispuesto en los pliegos, si se han aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios, o si ha incurrido en un error material.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que, previa suspensión del procedimiento de licitación, se anule el acuerdo de exclusión recurrido y se acuerde la retroacción del

procedimiento al momento inmediatamente anterior, con el fin de que continúe el mismo.

CUARTO.- Con fecha 9 de junio se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

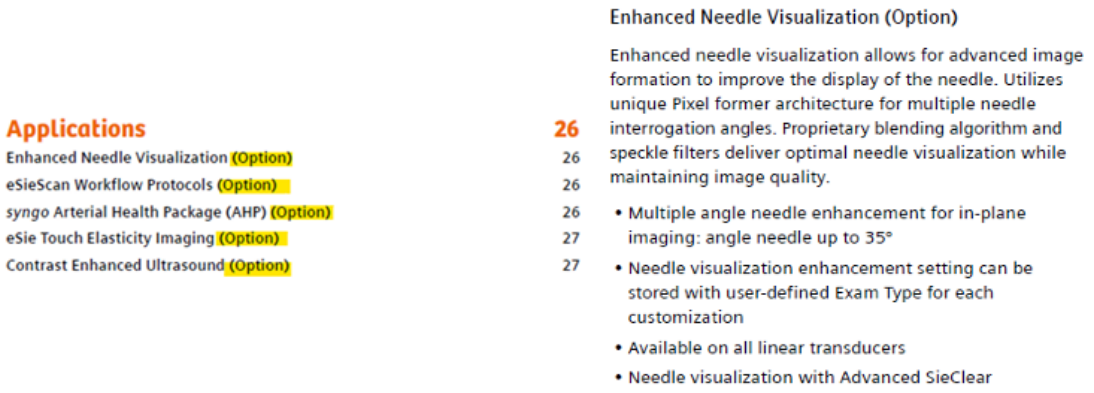
Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 12 de junio, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 16 de junio el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones en el que se solicita la desestimación de la reclamación especial interpuesta, y al que se adjunta un informe emitido por la Sección de Aprovisionamiento y Servicios Generales del SNS-O en el que se señala lo siguiente:

1ª. Que, tal y como indica la reclamante, las prescripciones técnicas del presente expediente solicitan que el equipo disponga de un "*Software específico de realce de aguja*", prescripción que requiere que las empresas licitadoras presenten, entre los softwares incluidos en su oferta, uno dedicado exclusivamente a la visualización correcta de las agujas. Estos softwares, además de eliminar el ruido de visualizar las agujas en un modo de trabajo normal, aportan otros datos como mediciones o angulación de las mismas para facilitar el proceso de punción al paciente y evitar errores, por lo que el software básico de visualización de un ecógrafo, por muy bien que elimine el ruido, no es suficiente para cubrir las necesidades expuestas en esta prescripción técnica.

2ª. Que Siemens Healthcare, S.L. indica en su reclamación que sí ofertó un software de realce de agujas y aporta una imagen de su oferta (página 12 del documento de oferta técnica *DT ACUSON Juniper*).

Señala que, sin embargo, por los motivos que se exponen a continuación, no es posible considerar que con esta afirmación la reclamante esté haciendo referencia al software "*Enhanced Needle Visualization*" (en adelante ENV), que es el software específico de visualización de agujas que podría haber ofertado según el índice y la página 26 de la ficha técnica *US ACUSON Juniper 2.5 Datasheet*:



**Applications**

Enhanced Needle Visualization (Option) 26
eSieScan Workflow Protocols (Option) 26
*syngo* Arterial Health Package (AHP) (Option) 26
eSie Touch Elasticity Imaging (Option) 27
Contrast Enhanced Ultrasound (Option) 27

**Enhanced Needle Visualization (Option)**

Enhanced needle visualization allows for advanced image formation to improve the display of the needle. Utilizes unique Pixel former architecture for multiple needle interrogation angles. Proprietary blending algorithm and speckle filters deliver optimal needle visualization while maintaining image quality.

- Multiple angle needle enhancement for in-plane imaging: angle needle up to 35°
- Needle visualization enhancement setting can be stored with user-defined Exam Type for each customization
- Available on all linear transducers
- Needle visualization with Advanced SieClear

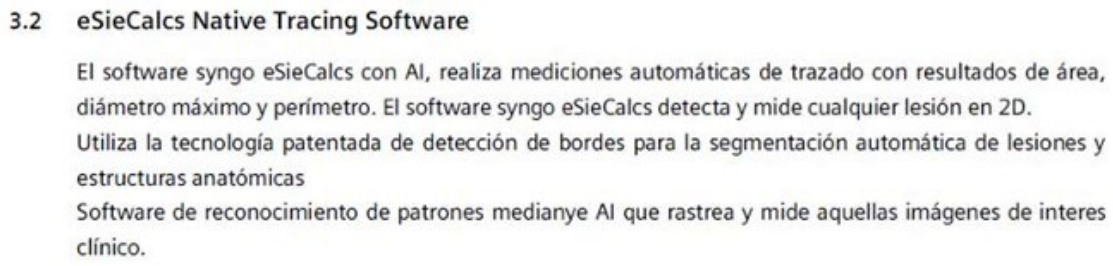
Alega que la ficha indica claramente que el ENV es un software opcional, por lo que no es intrínseco del equipo, y es necesario que quede claro en la oferta si está incluido o no, así como que, analizando el contenido del documento de oferta técnica y, más concretamente, la redacción del apartado 3.1, no puede concluirse que este software haya sido ofertado.

Señala, en primer lugar, que el contenido de la oferta habla del algoritmo del ACUSON Juniper, no de un software específico para el realce de agujas. No habla ni de la arquitectura de formación de píxeles, ni de los filtros que utiliza el software, ni de los ángulos soportados, de lo que sí habla el contenido de la descripción del ENV. Cabe destacar que un algoritmo es una secuencia de instrucciones finitas y precisas, mientras que un software es un conjunto de programas y datos que interactúan con el hardware para realizar una tarea, por lo que no pueden considerarse elementos equivalentes. Es

decir, la oferta indica que el propio ecógrafo genera una imagen lo suficientemente buena como para ver correctamente las agujas, pero esta imagen no trabaja con la aguja como un elemento reconocido, sino como una estructura más a la que elimina el ruido. Además, el algoritmo del ecógrafo es propio del mismo, mientras que un software es un elemento independiente que puede instalarse o no en el sistema, no siendo inherente al producto, como demuestra la indicación de la ficha técnica de que el ENV es un elemento opcional.

Manifiesta que otro motivo por el que un algoritmo simple de eliminación de ruido no puede considerarse equivalente a un software específico es que el primero no contiene ayudas para el seguimiento de trayectorias durante procedimientos de biopsia, no angula el haz de ultrasonidos sin mover la sonda, ni facilita la visualización dentro o fuera de plano, funcionalidades básicas de un software específico de visualización de aguja que el algoritmo base del ACUSON no tiene de serie, según el datasheet aportado. Es decir, un software de visualización de aguja aporta al usuario muchas más funcionalidades de asistencia, haciendo las punciones más sencillas y seguras, mientras que un algoritmo simple sólo permite visualizar.

Alega que, por otro lado, la oferta incluye en la página 12 del documento de oferta técnica otro software opcional, el "*eSieCalcs Native Tracing Software*", que sí viene incluido con su nombre concreto, mientras que el ENV no aparece por ninguna parte:



3.2 eSieCalcs Native Tracing Software

El software syngo eSieCalcs con AI, realiza mediciones automáticas de trazado con resultados de área, diámetro máximo y perímetro. El software syngo eSieCalcs detecta y mide cualquier lesión en 2D.
Utiliza la tecnología patentada de detección de bordes para la segmentación automática de lesiones y estructuras anatómicas
Software de reconocimiento de patrones medianye AI que rastrea y mide aquellas imágenes de interes clínico.

Asimismo, también se mencionan específicamente otros softwares incluidos en la oferta, aunque no son opcionales según la ficha técnica (páginas 8 y 11 del documento de oferta técnica):

### 2.2 Dynamic Tissue Contrast Enhancement

La tecnología Dynamic Tissue Contrast Enhancement es un método avanzado para la reducción de ruido y el realce de bordes, permite realzar la resolución de contraste para definir mejor el tejido y resolver lesiones isoecogénicas en los tejidos.

### 2.3 SieClear y Advanced SieClear Spatial Compounding

La tecnología Compounding es aplicada en el proceso de emisión y recepción; los transductores tienen la capacidad de angular los cristales para crear imágenes desde distintos ángulos y así eliminar el ruido de la imagen y realzar el contraste del tejido y definiendo mejor el borde de las estructuras.

Incrementa la resolución de imagen y realza la diferenciación en aquellas lesiones de bajo contraste al reducir el ruido y trabajando con imágenes más uniformes y homogénea.

- ***Advanced Sieclear Spatial Compounding,*** Tecnología de cruces de hace que permite realzar bordes y definir estructuras.
- ***Dynamic Tissue Contrast Enhancement (DTCE),*** Tecnología de realce de contraste para una mayor definición de estructuras de bajo contraste.

Señala que, por otro lado, el ENV tampoco está incluido en el resumen de la oferta (Anexo VII), donde sí se incluyen los softwares ofertados:

"*Software específico que permite reducir el ruido y/o artefactos, mejorando la definición de los tejidos y ayudando a mejorar su diferenciación durante el examen como el* ***Dynamic Tissue Contrast Enhancement***, ***SieClear*** *y* ***Advanced SieClear Spatial Compounding***".
"*Con IA verdaderamente integrada como el* ***eSieCalcs Native Tracing Software***".

Alega que, por lo tanto, los softwares ofertados están descritos con mayor profundidad en el documento de oferta técnica y aparecen listados, junto con un breve resumen de sus funciones, en el resumen de la oferta, como solicita la plantilla proporcionada junto con el pliego para completar dicho anexo, mientras que en este anexo no se menciona la visualización de agujas, ni que se incluya un software específico para ello.

Manifiesta que, a la vista de todo lo anterior, sólo puede concluirse que la reclamante pretendía que la visualización de las agujas, en caso de resultar adjudicataria, se realizase con el algoritmo básico del equipo, que ni si quiera forma parte de un paquete de software específico, no cubriendo las necesidades expuestas en las prescripciones técnicas.

3ª. Que la reclamante sigue sin indicar que el único software específico de realce de aguja del que dispone según su ficha técnica (ENV) estuviera ofertado inicialmente, omitiendo cualquier mención concreta al mismo en su documento de reclamación y utilizando términos ambiguos como "*un software*".

Señala que tampoco era posible pedir aclaración porque daría la posibilidad de modificar la oferta, pudiendo contestar ahora que sí estaba ofertado cuando inicialmente no lo estaba.

Alega que la valoración técnica de la propuesta y las conclusiones obtenidas fueron correctamente motivadas, no viéndose afectados los principios de no discriminación, trato igualitario entre licitadores y prohibición de arbitrariedad, ni generándose indefensión a la reclamante, tal y como esta sostiene. Manifiesta que tampoco se omitió durante la valoración ningún apartado de la documentación, como puede observarse en el informe de comprobación del cumplimiento de prescripciones técnicas, que cita textualmente el apartado del documento de oferta técnica al que hace referencia la reclamante.

Concluye que la admisión de la oferta de Siemens Healthcare, S.L. le hubiera llevado a obtener una ventaja frente a los licitadores cuyas ofertas sí estaban claras, al completar los propios valoradores subjetivamente la información omitida por la reclamante en su oferta.

QUINTO.- El 17 de junio se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de 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 susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, conforme al artículo 122.2 de dicha 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.- Con carácter previo a la análisis de las cuestiones planteadas en la reclamación, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto impugnado.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, en la redacción dada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé la suspensión automática del acto recurrido por la mera interposición de la reclamación. Así, el artículo 124.4 dispone que "*La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada".*

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado primero que "*Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral".*

Por último, el mismo precepto en su apartado 3º prevé que "*El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

*Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos".*

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento expreso respecto a la petición realizada por la reclamante.

SEXTO.- En cuanto al fondo de la reclamación, constituye el objeto de la misma la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta presentada por la reclamante en el procedimiento de adjudicación del contrato "*IBE017/2024 Suministro de un ecógrafo para el Servicio de endocrinología del HGO*", licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

En concreto, el debate suscitado se centra en determinar la conformidad o disconformidad a Derecho del acuerdo adoptado el 26 de marzo de 2025 por la Mesa de Contratación del procedimiento de referencia, en cuya virtud se decide la exclusión de la oferta presentada por la reclamante al no cumplir con la prescripción técnica "*Software específico de realce de aguja*" del Anexo VIII de Características Mínimas.

Por un lado, la reclamante alega que el citado acuerdo de exclusión adolece de un error material en la valoración de los documentos presentados, pues su oferta sí incluye un software específico de realce de aguja, al contrario de lo que se afirma en aquel, considerando por ende infringidos los principios de no discriminación, trato igualitario entre licitadores y prohibición de arbitrariedad, causándole indefensión.

Por su parte, el órgano de contratación, alega mediante la aportación de un informe técnico que la oferta de la reclamante alude a un software opcional de realce de aguja, pero que no está incluido en la misma, al contrario de lo que sucede con otros softwares, que sí lo incluyen expresamente, así como que la mención a un algoritmo simple de eliminación de ruido no puede considerarse equivalente al software requerido, razones por las que solicita la desestimación de la reclamación.

Como se aprecia, la exclusión de la reclamante se ha producido por el incumplimiento de una de las prescripciones técnicas del pliego regulador, debiendo por tanto partir de la doctrina relativa a la consideración de dicho documento contractual como ley del contrato, que deriva del artículo 53.1 de la LFCP, conforme al cual "*Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna",* señalando la

cláusula 7.1 del presente contrato, igualmente, que *"La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el licitador del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen el contrato, sin salvedad o reserva alguna, así como la declaración responsable de la exactitud de todos los datos presentados y de que reúne todas y cada una de las condiciones exigidas para la contratación de que se trata*". Previsiones del pliego que, en nuestro caso, han devenido firmes y consentidas por no haber sido impugnadas en el momento procedimental oportuno con ocasión de la publicación de dicho documento contractual.

Así, conforme al Acuerdo 56/2024, de 14 de octubre, de este Tribunal, "*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 acudirse 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, en su Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre.

Además, siendo el motivo de exclusión, como se ha dicho, el incumplimiento de una prescripción técnica, debemos recordar la doctrina de este Tribunal relativa a su carácter vinculante como parte integrante de los pliegos reguladores de la contratación conforme al artículo 60 de la LFCP, habiendo señalado en su Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, 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*".

A este mismo respecto, la Resolución 134/2018, de 18 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, dispone que "*el PPT realiza una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo, contiene los términos en los que el poder adjudicador desea obligarse con el adjudicatario, y refleja las necesidades que se pretenden satisfacer mediante la celebración del contrato. Además, las prescripciones técnicas representan el nivel mínimo de rendimiento de las prestaciones contractuales que, de acuerdo con el interés público, desea obtenerse y deben alcanzar todas las ofertas, por lo que es contrario a dicho interés admitir una proposición que no lo satisfaga. En definitiva, el poder adjudicador no puede obviar sus propias prescripciones técnicas y adjudicar el contrato a una oferta que las incumple*."

Igualmente, en el reciente Acuerdo 26/2025, de 31 de marzo, hemos señalado 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 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 el incumplimiento de las 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, propugnando la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entre otras, en su Sentencia 197/2022, de 22 de junio, una interpretación restrictiva de las causas de exclusión de la licitación.

Pues bien, el cuadro de características del contrato de referencia señala en su cláusula 8.2 que en el Sobre B (Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor) se incluirá, entre otra documentación, "*b) Resumen de la oferta: deberá incluirse en este sobre el anexo correspondiente debidamente cumplimentado, en el que se refleje el modelo de los equipos y accesorios ofertados", y "e) Toda la documentación relativa a las prescripciones técnicas y a los criterios sometidos a juicio de valor del equipamiento médico ofertado establecidos en el apartado 10 del presente cuadro de características".*

Por otro lado, el Anexo VIII del pliego establece las "Características mínimas", incluyendo entre las prescripciones técnicas particulares del equipo un "Software específico de realce de aguja".

En este sentido, la recurrente incluyó en el sobre B de su oferta diversa documentación, entre la que se encuentra la siguiente, que resulta determinante para la resolución de la presente reclamación:

- Anexo VII: resumen de la oferta
- DT ACUSON Juniper
- US ACUSON Juniper 2.5 Datasheet

La citada documentación fue analizada en el informe técnico de 7 de marzo, concluyendo que la oferta incumplía la prescripción técnica antes señalada, haciendo referencia expresa al apartado 3.1 del documento DT ACUSON Juniper, que es precisamente el referido por la reclamante en su escrito de reclamación. Además, vistas las alegaciones formuladas, el órgano de contratación ha aportado un nuevo informe técnico que se ratifica en la procedencia de la exclusión de la oferta.

Por ello, a la vista de los informes técnicos emitidos por el órgano de contratación y que constan en el expediente, cabe señalar que, como se dispuso en el Acuerdo 95/2021, de 22 de septiembre, "*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*".

Igualmente, el Acuerdo 78/2021, de 12 de agosto, establece que los 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*."

Vista la doctrina de aplicación, lo dispuesto en el pliego regulador del contrato y la documentación aportada por la recurrente en su oferta, procede analizar y dar respuesta a las alegaciones formuladas por esta, a fin de determinar si ha existido o no un incumplimiento de las prescripciones técnicas del pliego.

Tal y como se ha señalado, alega la recurrente que su oferta sí incluyó un software específico de realce de aguja, tal y como indica el apartado 3.1 del documento DT ACUSON Juniper, incluido en la misma, así como que su exclusión se ha debido a un error material en la valoración de dicho documento, al no haber tenido en cuenta el citado apartado.

Pues bien, la exclusión de la reclamante señala expresamente que, para dar respuesta a la prescripción técnica citada, relativa al software de realce de aguja, la empresa indica que "*La mejora de visualización de las agujas perfecciona la visibilidad de las agujas en el plano, sobre todo, en caso de ángulos pronunciados, gracias al uso del algoritmo de software del ecógrafo ACUSON Juniper, que emplea una exclusiva composición espacial multihaz y otras técnicas de optimización […]". Sin embargo, esta visualización no es otra cosa que un filtro que elimina ruido general, no el concreto que generan las agujas. Cabe destacar que el equipo podría disponer de un software real de mejora de la visualización de aguja, denominado "Enhanced Needle Visualization" que, según la documentación, es opcional y no se indica como incluido en la oferta en ningún documento"*. Afirmaciones de las que cabe concluir que la Mesa de Contratación sí tuvo en cuenta el apartado 3.1 del documento DT ACUSON Juniper incluido en su oferta, si bien no ha dado al mismo la interpretación pretendida por la reclamante.

Así, si atendemos a la propia literalidad de dicho apartado, se constata que no alude a la disposición de un software específico de realce de aguja, como se requiere en las prescripciones técnicas, sino a la mejora de visualización de las agujas gracias al uso

del algoritmo de software del ecógrafo, no siendo este, como decimos, específico para tal función.

Además, tal y como afirma el órgano de contratación en el informe técnico adjunto a sus alegaciones, el citado software aparece configurado como opcional, no incluyéndose expresamente en la oferta, al contrario de lo que sucede con otros softwares, a los que sí se alude expresamente. Conclusión a la que se llega tras examinar la documentación incluida en aquella, a la que antes hemos hecho referencia.

En primer lugar, en el Anexo VII, que contiene el resumen de la oferta, se señala lo siguiente:

> Software específico que permite reducir el ruido y/o artefactos, mejorando la definición de los tejidos y ayudando a mejorar su diferenciación durante el examen como el Dynamic Tissue Contrast Enhancement, SieClear y Advanced SieClear Spatial Compounding nos permiten una calidad de imagen excelente y ofrece adquisición de datos clínicos superior en cada escaneo,
> Con IA verdaderamente integrada como el eSieCalcs Native Tracing Software y aplicaciones avanzadas como el software de contrastes.

En el apartado 1.3 del documento DT ACUSON Juniper, denominado "Software de serie y modos de trabajo" se incluyen, precisamente, los dos citados en primer lugar:

***Advanced Sieclear Spatial Compounding,*** Tecnología de cruces de hace que permite realzar bordes y definir estructuras.

***Dynamic Tissue Contrast Enhancement (DTCE),*** Tecnología de realce de contraste para una mayor definición de estructuras de bajo contraste.

Mientras que el tercero se incluye en el apartado 3.3:

**3.2 eSieCalcs Native Tracing Software**

El software syngo eSieCalcs con AI, realiza mediciones automáticas de trazado con resultados de área, diámetro máximo y perímetro. El software syngo eSieCalcs detecta y mide cualquier lesión en 2D.
Utiliza la tecnología patentada de detección de bordes para la segmentación automática de lesiones y estructuras anatómicas
Software de reconocimiento de patrones medianye AI que rastrea y mide aquellas imágenes de interes clínico.

También el apartado 2 de dicho documento ("Software incluido") alude a los dos primeros softwares citados:

**2.2 Dynamic Tissue Contrast Enhancement**

La tecnología Dynamic Tissue Contrast Enhancement es un método avanzado para la reducción de ruido y el realce de bordes, permite realzar la resolución de contraste para definir mejor el tejido y resolver lesiones isoecogénicas en los tejidos.

**2.3 SieClear y Advanced SieClear Spatial Compounding**

La tecnología Compounding es aplicada en el proceso de emisión y recepción; los transductores tienen la capacidad de angular los cristales para crear imágenes desde distintos ángulos y así eliminar el ruido de la imagen y realzar el contraste del tejido y definiendo mejor el borde de las estructuras.

Incrementa la resolución de imagen y realza la diferenciación en aquellas lesiones de bajo contraste al reducir el ruido y trabajando con imágenes más uniformes y homogénea.

Por contra, el software de realce de aguja se configura como opcional en el apartado 1.5:

**1.5 Software Opcional:**

Además de las numerosas funciones estándar con las que cuenta, se pueden adquirir para el sistema ACUSON Juniper diversas opciones de obtención de imágenes y flujo de trabajo que incluyen:

- ***Enhanced Needle Visualization*** - Software de mejora de visualización de agujas.

Que el software Enhanced Needle Visualization es opcional se corrobora en el documento US ACUSON Juniper 2.5 Datasheet, también incluido en la oferta, señalándose así en su índice y en su página 26 ("Option").

Por lo tanto, queda constatado que dicho software no se incluye de serie en el ecógrafo ofertado, sino que es opcional, no pudiendo concluirse, tras examinar la oferta de la reclamante, que estuviera incluido en la misma, a diferencia de lo que acontece con otros softwares, a los que sí se alude expresamente.

Cumple recordar, en relación con esta cuestión, la doctrina contenida en el Acuerdo 18/2025, de 21 de febrero, conforme a la cual la oferta constituye "*la declaración de voluntad del licitador en la que éste manifiesta su disposición a obligarse con la entidad contratante en los concretos términos en los que, con sujeción a lo establecido en el pliego, la propuesta se formula. Así, como se expresa en nuestro Acuerdo 82/2023, de 8 de noviembre, "En tanto manifestación de voluntad, como bien apunta el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras en su*

*Resolución 137/2017, de 3 de febrero, la oferta es presupuesto esencial del contrato administrativo, pues sin su concurso no puede llegar a existir el contrato (artículos 1254, 1261 y 1262 del Código civil)", viniendo obligados los licitadores a dar cumplimiento a sus ofertas en los términos en que fueron formuladas, por cuanto los contratos son fuente de obligaciones entre las partes, de tal forma que la oferta ha de quedar debidamente concretada, no pudiendo admitirse una propuesta en la que no se señale expresamente qué softwares se incluyen en la misma.*

*Siendo, además, obligación del licitador concretar su oferta, pues como este Tribunal señaló en su Acuerdo 62/2024, de 25 de octubre, "Debe tenerse muy presente que, como este Tribunal viene afirmando reiteradamente, entre otros muchos, en el Acuerdo 58/2023, de 3 de agosto, la correcta presentación de la proposición constituye una carga que incumbe única y exclusivamente a los licitadores, que deben observar la oportuna diligencia en la elaboración y presentación de sus ofertas, siendo los únicos responsables, por tanto, de la conformación negligente o errónea de su proposición, máxime cuando el pliego es claro y preciso en lo que a la documentación a incluir en cada uno de los sobres de la proposición se refiere, como es nuestro caso."*

En análogos términos, el Acuerdo 16/2023, de 10 de febrero, señala 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*".

En virtud de lo expuesto, procede concluir que la oferta de la reclamante incumple las prescripciones técnicas del contrato, al no incluir el software específico de realce de aguja, sin que se aprecie un error manifiesto en su exclusión, tal y como alega, ni que la misma incumpla los principios de no discriminación, igualdad y prohibición de arbitrariedad, ni genere indefensión alguna, procediendo por ello la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

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 SIEMENS HEALTHCARE, S.L. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 26 de marzo de 2025, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato "*IBE017/2024 Suministro de un ecógrafo para el Servicio de endocrinología del HGO*", licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a SIEMENS HEALTHCARE, S.L., 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, 24 de julio de 2025. LA PRESIDENTA, Gloria Arancón Largo. EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu.