



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

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

Expediente: 98/2025

ACUERDO 88/2025, de 30 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 14 de mayo de 2025, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato “*OB104/2024 Suministro de un sistema de navegación para cirugía de columna para el HUN.*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 12 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*OB104/2024 Suministro de un sistema de navegación para cirugía de columna para el HUN.*”.

A dicho contrato concurrieron los siguientes licitadores:

- ESTABLECIMIENTOS SUMISAN, S.A.
- ORTOVAS MEDICA
- SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U.
- GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U.

SEGUNDO.- Con fecha 21 de febrero, la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación Administrativa” presentado por los licitadores, admitiendo a todos ellos tras su examen.

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

El 14 de mayo la Mesa de Contratación se reunió al objeto de proceder a la aprobación del primero de los informes emitidos, de 6 de mayo, haciendo constar que en el informe se señalan las diferentes incidencias que se han encontrado en las ofertas presentadas, señalándose que *“En el caso de GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. indica en su presentación en la parte de condiciones de mantenimiento la actualización del software como una característica opcional, no cumpliendo con las actualizaciones de software exigidas como parte de las condiciones de del Pliego.*

Los miembros de la Mesa de Contratación muestran sus discrepancias a la hora de excluir o no de la licitación GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. por incumplimiento de las condiciones de garantía. Se plantea si es conveniente pedir una aclaración al respecto o no debido a que podría suponer una modificación de la oferta presentada. Los miembros de la Mesa deciden emitir sus votos para dirimir esta cuestión siendo el resultado de la votación el siguiente: (...)

En consecuencia, la Mesa, de acuerdo con lo establecido en la Ley Foral de Contratos Públicos, acuerda:

1º.- (...)

2º.- Excluir de la licitación a GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. por incumplimiento de las condiciones de garantía.”

Con fecha 30 de septiembre se notificó a GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. la exclusión de su oferta en los siguientes términos:

“Con fecha 14 de mayo de 2025, la Mesa de Contratación aprobó el Informe de comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas elaborado por el Servicio de Aprovisionamiento y SSGG.

En vista del informe aprobado, la Mesa ha decidido excluir a la empresa GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. porque en su presentación, en la parte de condiciones de mantenimiento, indican la actualización del software como una característica opcional, no cumpliendo con las actualizaciones de software del navegador exigidas como parte de las condiciones del Pliego Regulador.”

TERCERO.- Con fecha 10 de octubre, GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a su exclusión, formulando las siguientes alegaciones:

Que su exclusión se ha producido erróneamente, produciéndose de este modo una vulneración de los principios de igualdad y no discriminación.

Señala que, de conformidad con lo previsto en cláusula 1.2 del PPT, el software deberá ser actualizado durante la vigencia del contrato:

“1.2 Licenciamiento

Las licencias de los softwares implantados serán propiedad de SNS-O de manera indefinida y SNS-O tendrá derecho a su actualización durante la vigencia del contrato.”

Asimismo, manifiesta que el Anexo VI del PCAP, relativo al número de años de garantía ofertados y a incluir en el sobre C, señala que la *“garantía incluye el mantenimiento preventivo y correctivo de todos los equipos incluidos, el recambio de las piezas que así lo requieran y la actualización del software de los equipos”*.

Alega que la presentación incluida en el sobre B de su oferta técnica es una presentación genérica de Brainlab, y que la mención como característica opcional de la

actualización del software del navegador se refiere a las actualizaciones que pudieran llevarse a cabo una vez terminado el periodo de garantía, es decir, una vez terminada la vigencia del contrato. Asimismo, señala que, con el objeto de evitar una posible contaminación de sobres incluyendo información relativa al sobre C (garantía) en el sobre B, GEHC decidió incluir la mención a la actualización del software del navegador requerida en el sobre C.

Por lo tanto, la oferta sí cumple con la característica técnica citada, puesto que sí incluye la actualización del software del navegador.

Asimismo, alega que, conforme al principio de proporcionalidad y al deber de diligencia que rige la actuación administrativa, el órgano de contratación debió haber solicitado una aclaración respecto a si estaban o no incluidas en la oferta las actualizaciones de software del navegador.

Señala que, tal y como establece el artículo 156.3 de la LCSP, el órgano de contratación podrá requerir a los licitadores para que aclaren o completen la documentación presentada, siempre que dicha aclaración no suponga una modificación sustancial de la oferta. En este caso, la cuestión objeto de duda era perfectamente susceptible de ser aclarada sin alterar el contenido esencial de la propuesta presentada, y su omisión ha supuesto una vulneración de los principios de igualdad de trato y libre concurrencia.

Manifiesta que la falta de requerimiento de aclaración ha generado una situación de indefensión para GEHC, impidiendo que se subsanara una cuestión menor que, de haber sido aclarada, habría permitido valorar adecuadamente su oferta conforme a los criterios establecidos en el pliego.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule la exclusión y se retrotraigan las actuaciones, valorándose su proposición. Asimismo, solicita que se ordene la suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso.

CUARTO.- Con fecha 10 de octubre 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 15 de octubre, 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 17 de octubre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones en el que se señala que en el informe técnico emitido por la Sección de Aprovisionamiento y Servicios Generales del SNS-O, de 14 de octubre, se da respuesta a las alegaciones de la reclamación, justificando detalladamente las razones de la exclusión y concluyendo que el contenido de la oferta de la reclamante evidencia un incumplimiento claro y patente del pliego de la contratación, adjuntándose el citado informe, por lo que se solicita la desestimación de aquella.

El referido informe se estructura en dos apartados, siendo estos, resumidamente, los siguientes:

1ª. Descripción y composición del equipamiento a adquirir

Señala que el sistema objeto de licitación debe estar compuesto de dos elementos principales, un navegador y un sistema de imagen, siendo el principal de ellos el navegador.

2ª. Alegaciones expuestas en la reclamación

Señala que el hecho de que el pliego regulador exija el cumplimiento por parte de la oferta de diversas características no implica que la oferta cumpla realmente con lo exigido, así como que no es labor de la Administración reinterpretar una oferta para que cumpla con lo solicitado en el pliego regulador, sino que es obligación de la empresa que su oferta sea concreta y clara.

Manifiesta que, en este sentido, la oferta concreta que las actualizaciones de software son un elemento opcional, no que sean un elemento incluido, lo que puede verse claramente en las páginas 77 y 78 del documento “7 Presentación_HUN_Trauma”, donde muestra un listado de las actuaciones incluidas en el mantenimiento, haciéndose constar:

“Opcional: Soporte Licencias y Actualizaciones Software

- *Actualizaciones y ampliaciones de software“*

Manifiesta que esto está estrechamente relacionado con el segundo de los puntos de la reclamación, pues no se trata de una presentación genérica de Brainlab, sino que es una presentación que GE ha incluido en su oferta como parte de la misma.

Alega que, además, independientemente de que sea o no una presentación genérica, es responsabilidad de la reclamante revisar el contenido de la documentación que aporta como parte de la oferta, ya que, en este caso, el propio pliego exige que las presentaciones se correspondan con la oferta, como se indica en el apartado 8.2.h de su cuadro de características, conforme al cual *“Dicha presentación debe corresponderse con lo ofertado en este Sobre. No deben mencionarse características, accesorios o softwares no incluidos en la oferta”*.

Señala que, aun así, es muy sencillo comprobar que la presentación se ha preparado para el presente expediente, ya que la propia portada menciona al HUN y al Servicio de Traumatología, y las diapositivas preparadas “ad hoc” están datadas en el 23

de diciembre de 2024 (el plazo de presentación de ofertas se inició el 12 de diciembre de 2024 y finalizó el 7 de febrero de 2025).

Asimismo, señala que el hecho de que se hayan incluido diapositivas utilizadas en presentaciones previas no hace que la presentación sea genérica, sino que se han apoyado para prepararla en trabajos previos. Además, estas diapositivas previas no disponen de fecha, solo de una referencia a los documentos de los que provienen, y están escritas en inglés. Con todo lo cual, queda todavía más claro que la diapositiva que indica que las actualizaciones de software no se encuentran entre las prestaciones ofertadas fue preparada para la presente licitación.

Alega que, además, carece totalmente de sentido que *“La mención como característica opcional de la actualización del software del navegador se refiere a las actualizaciones que pudieran llevarse a cabo una vez terminado el periodo de garantía”*, porque, en primer lugar, esto no se indica en ninguna parte de la oferta, y, en segundo lugar, no es lógico separar una posible actualización posterior al contrato del resto de prestaciones de mantenimiento posteriores al contrato, que también serían opcionales una vez finalizado el mismo.

Señala que, finalmente, la reclamante indica que la mención de la actualización del software se ha incluido en el sobre C para no contaminar la oferta. Sin embargo, ha optado por incluir todas las condiciones de la garantía relativa al navegador, entre las que no se encuentran las actualizaciones. No se entiende cómo la reclamante interpreta que esto no “contamina” la valoración del sobre B, pero una “mención” sí, cuando esta información es mucho más concreta y precisa que una mera mención. Actualmente, no se puede conocer dicha mención, si incluye o no otras condiciones, su extensión, ni ninguna otra característica de la misma, ni siquiera si es cierto que se ha dado su inclusión en el sobre C. Señala que, en cualquier caso, aunque así fuese, con dicha mención sólo podría entenderse que se incluyen las actualizaciones del sistema de imagen, no del navegador, ya que son opcionales y han sido deliberadamente separadas del resto de prestaciones.

Alega que solicitar aclaraciones respecto de una oferta no sólo es una posibilidad de la que dispone la Mesa de Contratación, sino que es de aplicación cuando la oferta no sea lo suficientemente clara y precisa, siendo así que en el presente caso no cabe duda, por los motivos expuestos anteriormente, de que las actualizaciones del software no estaban incluidas en la oferta, por lo que la Mesa no disponía de ninguna información que le generase dudas, menos aun cuando no existe ningún otro documento en la oferta que indique o de a entender lo contrario.

Señala que las actualizaciones del software del equipo principal de la licitación no son una cuestión menor, pues suponen no solo un coste económico relevante, sino que forman parte de la garantía del producto, que puede llegar a valorarse con hasta 30 puntos. Además, queda claro que no se trata de una cuestión menor porque incluso la reclamante lo segregó en su oferta para que el pago de las mismas se realizase aparte. Por lo tanto, no se trata de una cuestión menor ni técnicamente, ni económicamente, ni a nivel de valoración de la oferta.

Concluye señalando que, si la Mesa de Contratación hubiese actuado como indica la reclamante, se le habría brindado la posibilidad de reevaluar su oferta y, en consecuencia, modificarla, pudiendo decidir a posteriori si quería incluir o no las actualizaciones, lo que habría afectado al principio de igualdad entre licitadores.

QUINTO.- El 20 de octubre 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 al análisis de las cuestiones de fondo 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 procedimiento de licitación hasta la resolución del presente recurso.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada 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 1º 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 apartado 3º del mismo precepto 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.- Con igual carácter preliminar, y habida cuenta de las constantes referencias que la recurrente realiza en su reclamación a la LCSP, conviene precisar que dicha norma estatal no resulta de aplicación a la presente contratación, que se rige por la LFCP.

Así lo viene señalando, de manera reiterada, este Tribunal, pudiendo citarse al respecto el Acuerdo 79/2025, de 2 de octubre, en el que sostuvimos que *“la norma jurídica alegada no resulta de aplicación al presente caso, dado que, como afirma la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en sentencia nº 97/2023, de 31 de marzo, en virtud del artículo 49.1.d) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, corresponde a Navarra la competencia exclusiva sobre los contratos y concesiones administrativas, respetando los principios esenciales de la legislación básica del Estado en la materia, principios esenciales que no son sino los previstos por las Directivas de contratación pública, tales como la igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia, concluyendo que “En definitiva, como subraya el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, ostentando la Comunidad Foral de Navarra competencia exclusiva en materia de contratación pública, y correspondiéndole la ejecución material del Derecho comunitario europeo, la legislación básica en dicha materia viene constituida por los principios esenciales del Derecho comunitario europeo y no por la normativa estatal incorporada en la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos”.*

SÉPTIMO.- Sentado lo anterior, constituye el objeto de la presente reclamación especial la impugnación del acuerdo de exclusión de la oferta presentada por la recurrente en el procedimiento de adjudicación del contrato de suministro de un sistema de navegación para cirugía de columna para el Hospital Universitario de Navarra, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, derivado del incumplimiento de un requerimiento técnico del pliego.

Alega la reclamante la errónea exclusión de su oferta, que incluye la actualización del software de los equipos, ya que la mención a la actualización opcional se realiza dentro de una presentación genérica de Brainlab y se refiere a una vez terminado el periodo de garantía, no habiéndose aportado más información al respecto para no contaminar la documentación de los sobres, si bien, en caso de duda, el órgano de contratación debió haber solicitado una aclaración al respecto.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene, con base en un informe técnico que adjunta a sus alegaciones, la procedencia de la exclusión acordada por la Mesa de Contratación, por incurrir la oferta de la reclamante en un incumplimiento claro y patente del pliego de la contratación, al incluir la actualización del software del navegador como una característica opcional.

Expuestas las posiciones de las partes, nuestro análisis debe comenzar recordando la doctrina relativa a la consideración de los pliegos como la ley reguladora 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”*, previsión que también recoge la cláusula 7.1 del pliego del presente contrato al señalar 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”*. Determinaciones 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.

Doctrina contenida en el Acuerdo 72/2025, de 11 de septiembre, de este Tribunal, conforme al cual *“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, en la Sentencia 445/2021, de 30 de diciembre, y reproducidas 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 56/2024, de 14 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.

En el mismo sentido, cabe citar, asimismo, la Resolución 134/2018, de 18 de octubre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, conforme a la cual *“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.”

Derivado de ello, en reiteradas ocasiones, por todos, Acuerdo 26/2025, de 31 de marzo, 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 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.

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”*.

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 razona que *“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.”*

Una vez expuesta la anterior doctrina, se hace preciso acudir a las determinaciones del pliego técnico cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de la oferta de la reclamante, comenzando por la cláusula 8.2 del cuadro de características del contrato, conforme a la cual, en el Sobre B (Proposición relativa a criterios sometidos a

juicio de valor) se incluirá, entre otra documentación, la siguiente: “g) *Toda la documentación relativa a los requisitos mínimos de conectividad necesaria para comprobar el cumplimiento de las características mínimas del equipo, conforme a lo estipulado en los documentos “44991 Requerimientos técnicos STS (OB104-2024) Neuronavegador Columna HUN” y “Escenario Tecnológico Gobierno de Navarra Junio 2024 v1.0”.*

En relación con ello, la cláusula 1.2 del citado documento “44991 Requerimientos técnicos STS (OB104-2024) Neuronavegador Columna HUN”, parte integrante de los pliegos reguladores del contrato, contiene la siguiente previsión:

“1.2 Licenciamiento

Las licencias de los softwares implantados serán propiedad de SNS-O de manera indefinida y SNS-O tendrá derecho a su actualización durante la vigencia del contrato.

El software (sistema operativo, aplicativos, drivers, etc.) incluido en el equipamiento tendrá un ciclo de vida equivalente al del equipamiento. Con el fin de garantizar el funcionamiento y el soporte del equipamiento, la fecha de fin de soporte del software deberá ser posterior a la vida útil estimada del equipamiento o garantizar su evolución a versiones del software que estén soportadas.

El producto incorporará todas las licencias, complementos, pluggins, necesarios, para poder realizar todas las funcionalidades requeridas en el Pliego de Prescripciones técnicas al completo.”

Asimismo, la cláusula 21 del cuadro de características del contrato, en cuanto al “Plazo de Garantía”, dispone que: “*Duración: mínima de DOS años. Se considerará dentro de la garantía el mantenimiento preventivo, correctivo, piezas y actualizaciones de software.*”

Pues bien, la documentación aportada por la reclamante en el sobre B de su oferta fue analizada en el informe técnico de comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas, de 6 de mayo de 2025, en el que se recoge que “*En las páginas*

78 del documento “7 Presentacion_HUN_Trauma” se encuentra la siguiente información acerca de qué incluye el mantenimiento:

Opcional: Soporte Licencias y Actualizaciones Software

- *Actualizaciones y ampliaciones de software*
- *Instalación de nuevos módulos relacionados con los ya existentes*
- *Asistencia remota mediante línea de atención al cliente 24/7*

Esta declaración sobre las condiciones de mantenimiento, donde se indica la actualización del software como una característica opcional, al no haberse especificado en ningún otro documento de la oferta su inclusión, incumple las condiciones exigidas sobre la garantía indicadas en el Cuadro de Características, donde se especifica “Se considerará dentro de la garantía en el periodo ofertado el mantenimiento preventivo, correctivo y piezas, además de la actualización del software. Solo se aceptarán periodos anuales completos.”.

Dicho informe técnico fue asumido por la Mesa de Contratación, en su sesión de 14 de mayo de 2025, acordando la exclusión de la oferta de la reclamante “*porque en su presentación, en la parte de condiciones de mantenimiento, indican la actualización del software como una característica opcional, no cumpliendo con las actualizaciones de software del navegador exigidas como parte de las condiciones del Pliego Regulador*”

Se aprecia, por tanto, del contenido de la oferta de la reclamante, que contempla la actualización del software del navegador como un elemento opcional, sin que en ningún documento se oferte su inclusión, el incumplimiento de las condiciones de garantía establecidas en el pliego, que debían incluir las actualizaciones de software, debiéndose analizar, seguidamente, si las alegaciones formuladas en la reclamación enervan tal conclusión.

En este sentido, alude la reclamante, en primer lugar, a que la presentación incluida en el Sobre B de su oferta técnica es una presentación genérica de Brainlab y que la mención como característica opcional de la actualización del software del

navegador se refiere a las actualizaciones que pudieran llevarse a cabo una vez terminado el periodo de garantía, es decir, una vez terminada la vigencia del contrato.

Sin embargo, si se confronta tal alegación con la presentación incluida en la oferta de la reclamante se observa que la misma fue elaborada, sin ninguna duda, para su aportación en el presente procedimiento de licitación, tanto por la propia portada, donde se menciona al Hospital Universitario de Navarra y al Servicio de Traumatología, como por su datación, el 23 de diciembre de 2024, fecha que coincide con el plazo de presentación de las ofertas, constando claramente en la misma que la actualización del software es opcional, sin que en ningún otro documento de la oferta se aluda a su inclusión, lo que evidencia el incumplimiento del requerimiento técnico exigido en el pliego.

En segundo término, aduce la reclamante la inclusión de la mención a la actualización del software del navegador en el sobre C, con el objeto de evitar una posible contaminación de sobres, incluyendo información relativa al sobre C, en relación con la garantía, en el sobre B, alegación que carece de fundamento por cuanto, conforme a la cláusula 8.3 del cuadro de características del contrato, en el sobre C lo que había que incluir era el plazo de garantía ofertado, mientras que, de acuerdo con la cláusula 8.2.g), en el sobre B debía aportarse toda la documentación relativa a los requisitos mínimos de conectividad, entre los que se comprende la actualización de los softwares, no existiendo ningún riesgo de contaminación de sobres, siendo así que dicha alegación no guarda coherencia con la propia actuación de la reclamante, que ha incluido en el sobre B todas las condiciones de garantía del mantenimiento, pero entre las mismas no ha ofertado la actualización del software del navegador.

Resta por resolver la última alegación formulada por la reclamante, referida a la procedencia de que el órgano de contratación le hubiera solicitado una aclaración respecto a si estaban o no incluidas en la oferta las actualizaciones de software del navegador.

Debe señalarse al respecto que la LFCP contempla la posibilidad de solicitar la subsanación o aclaración de la oferta, con determinadas condiciones. Así, su artículo 51.2 señala que *“Cuando la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora aprecien defectos subsanables en la documentación acreditativa de la personalidad, la capacidad, la solvencia u oscuridades en el contenido de la oferta, que sean susceptibles de aclararse sin afectar a los principios de igualdad y transparencia, dará a la persona afectada un plazo mínimo de 5 días para que los corrija, advirtiéndole de que en caso contrario se procederá a su inadmisión”*, estableciendo su artículo 97 que *“Si la Mesa de Contratación o, en su caso, la unidad gestora considera que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, podrá solicitar aclaraciones complementarias, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato de quienes hayan licitado, que no podrán modificar la oferta presentada. El plazo de contestación no podrá ser inferior a cinco días ni exceder de diez”*.

En relación a dichos preceptos, este Tribunal ha señalado, entre otros, en el Acuerdo 20/2024, de 9 de abril, que *“(…) las previsiones relativas a la presentación de proposiciones y el contenido de las mismas deben ser tenidas en cuenta para establecer si la oferta formulada por el interesado se ajusta o no a los requerimientos exigidos, estando prevista la subsanación para enmendar defectos en ciertos documentos oportunamente presentados, pero no para aportar documentos nuevos o cumplir con requisitos que no se cumplieron debidamente dentro de plazo”*.

De igual modo, puede traerse a colación la Resolución 1021/2023, de 28 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, conforme a la cual *“hay un deber de diligencia que pesa sobre el licitador al presentar su oferta, sin que exista obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la oferta, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de dicho deber de diligencia en la redacción de la proposición.”*

Asimismo, cabe citar la Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s. y otros, que, entre otras cuestiones, admite que *“excepcionalmente, los datos relativos a la oferta*

pueden 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 (...). Una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos”.

De donde se deduce claramente que estas solicitudes de subsanación o aclaración de las ofertas están sujetas a unos concretos límites que, en todo caso, deberán respetarse, revistiendo la corrección de las ofertas técnicas y económicas un carácter excepcional, y siendo posible siempre y cuando no impliquen, en modo alguno, una modificación de la proposición después de haber sido presentada.

Pues bien, aplicando dicha doctrina al supuesto sometido a nuestra consideración, puede apreciarse que no era posible en este caso la aclaración o subsanación de la oferta, tal y como sostiene el órgano de contratación, en tanto que hubiera permitido a la licitadora modificar su oferta para incluir en la misma las actualizaciones de software que en su propuesta inicial tenían carácter opcional, resultando afectado el principio de igualdad de trato entre licitadores.

Al amparo de lo expuesto, cabe concluir el incumplimiento de los requerimientos técnicos del pliego, al no incluir la oferta de la reclamante la actualización del software del navegador, de donde se deriva la adecuación a derecho de la exclusión acordada por tal motivo, procediendo, por consiguiente, 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 GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 14 de mayo de 2025, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato “*OB104/2024 Suministro de un sistema de navegación para cirugía de columna para el HUN.*”, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a GENERAL ELECTRIC HEALTHCARE ESPAÑA, S.A.U., 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, 30 de octubre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu, EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.