



**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: 95/2025

ACUERDO 90/2025, de 7 de noviembre, 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 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 SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U. no cumple las condiciones de garantía exigidas en el Pliego”*, por lo que se acordó la exclusión de dicha empresa.

Con fecha 30 de septiembre se notificó a SIEMENS HEALTHCARE, S.L.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 SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U. por no cumplir las condiciones de garantía exigidas en el Pliego Regulator, ya que en el documento “1 Documento Garantía”, en su apartado 7 de Exclusiones, se expone lo siguiente: “Siemens Healthineers tampoco se responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas ni del suministro de fungibles, tales como papeles, cintas, cables, electrodos, etc.”, es decir, indica que no se hace cargo del mantenimiento del navegador.

Además, en el documento “4.3 Presentación Brainlab_Siemens_HUN_c” manifiesta como opcional las actualizaciones del software, no habiéndose especificado en ningún otro documento de la oferta su inclusión. Esto incumple las condiciones exigidas sobre la garantía indicadas en el Cuadro de Características.”

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

1ª. Que en el “Documento de Garantía” incluido en su oferta se fijaban claramente los compromisos adquiridos que la Mesa de Contratación ha considerado excluidos de forma errónea, siendo numerosas las menciones contenidas a propósito del mantenimiento del equipo y la actualización del software. Así, en su página 2 se detalla que:

“La garantía del producto “Siemens Healthineers” ofertado comenzará a contar desde el momento en que todo el sistema quede completamente instalado y en perfecto estado de funcionamiento y tras la firma del acta de recepción, e incluirá todos los componentes del objeto del mismo, piezas de repuesto, actualizaciones de software, conexiones PACS de los equipos, mano de obra, desplazamientos, dietas y demás costes que puedan derivarse del cumplimiento de la misma.”

(...)

“Incluye las labores de mantenimiento preventivo, correctivo, y técnico legal necesarias y la reposición de materiales defectuosos, siempre que no sea imputable al mal uso del equipo.”

Asimismo, la oferta fijó como objetivos generales, entre otros, los siguientes:

- Desarrollar todas las tareas necesarias de mantenimiento preventivo y llevar a cabo todas aquellas acciones que garanticen la adecuada utilización, durabilidad y buena conservación tanto del equipo como de sus componentes y accesorios.*
- Ejecutar las tareas de mantenimiento correctivo que sean necesarias sobre cualquier defecto y/o avería que haga disminuir el rendimiento y disponibilidad del sistema.*
- Realizar todos los mantenimiento técnico- legales exigidos por la legislación vigente.*

- *Ejecutar las modificaciones de software, tanto a nivel de seguridad como de rendimiento, que indique el fabricante como necesarias, para mantener el equipo en las condiciones óptimas de funcionamiento.*

Señala que, respecto a la actualización del software, el documento de garantía recoge en la página 12 lo siguiente:

“2.4 Actualizaciones de Software, ciberseguridad

Mantener el máximo rendimiento de un sistema médico es imprescindible, especialmente en una época en la que la innovación y el ritmo de la digitalización crecen de manera vertiginosa produciéndose una migración constante de las funcionalidades del sistema hacia la componente software.

Por este motivo, nuestros programas de mantenimiento están en continua evolución, incorporando la implementación de actualizaciones o modificaciones de software basadas en la actualización o adaptación de sistemas de seguridad en pacientes, mejoras de la interface de usuario y operadores, etc.”

2ª. Que yerra la Administración al acordar la exclusión de su oferta, puesto que SIEMENS en ningún momento indicó que no se hiciese cargo del mantenimiento del navegador, ni excluyó de su oferta las actualizaciones del software.

Señala que, por el contrario, a lo largo del presente procedimiento quedará acreditado que: SIEMENS especificó en su oferta que la cobertura ofrecida incluía todos los elementos ofertados, es decir, comprendía el sistema de navegación propuesto en su totalidad; la cobertura ofrecida por SIEMENS incluía expresamente todos los componentes objeto del contrato, piezas de repuesto, actualizaciones de software y cualquier coste que pueda derivarse del cumplimiento del contrato; SIEMENS advirtió expresamente que los programas de mantenimiento están en continua evolución y, en consecuencia, incorporó a la oferta la implementación de actualizaciones y modificaciones de software; y la mención hecha a la responsabilidad del mantenimiento de equipos de otras marcas ha de entenderse limitada a los equipos y componentes no

incluidos en la oferta, pero en ningún caso afecta al cumplimiento de los requisitos establecidos en el PCR ni a la cobertura del sistema ofertado por SIEMENS.

3ª. Que la valoración de la oferta por parte de la Mesa de Contratación es contraria a los principios de no discriminación, trato igualitario entre licitadores y prohibición de arbitrariedad, y ello por cuanto aquella ha incurrido en un error material en la valoración de los documentos facilitados, al no tener en cuenta los apartados citados.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule el acuerdo de exclusión y se retrotraiga el procedimiento al momento inmediatamente anterior, así como que se adopte la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación.

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 varios apartados, siendo estos, resumidamente, los siguientes:

1ª. Descripción y composición del equipamiento a adquirir y ausencia de relación entre marcas

Señala que el sistema objeto de licitación debe estar compuesto de dos elementos principales, un navegador y un sistema de imagen, habiéndose presentado a la licitación varias empresas con distintas combinaciones de marcas entre el sistema de imagen y el navegador.

La reclamante ofertó un arco en C de marca Siemens y un navegador de marca Brainlab, siendo imposible entender que la marca Brainlab forme parte de la marca Siemens.

Por lo tanto, queda claro que el sistema de navegación está compuesto por dos elementos que no necesariamente deben ser de la misma marca, sino que deben tener compatibilidad, y que el principal de ellos es el navegador, ya que es lo que realmente posibilita la navegación.

2ª. Hechos expuestos en la reclamación – Hecho Cuarto

Señala que la reclamante trae a colación el “Documento Garantía”, alegando que en todo momento queda claro el alcance de los compromisos adquiridos por Siemens, dando a entender que se aplican tanto para su sistema de imagen como para el navegador de Brainlab. Sin embargo, omite que desde el primer momento segrega ambos equipos, como puede verse en la página 3 del mismo, de la que deliberadamente han excluido el primer párrafo:

“El presente documento corresponde a las condiciones de la cobertura de garantía propuesta por Siemens Healthineers para cubrir las necesidades del HUN mediante la adquisición de un Sistema de Navegación para cirugía de columna ofertado en el presente expediente.

*La garantía del producto “Siemens Healthineers” ofertado comenzará a contar desde el momento en que todo el sistema quede completamente instalado y en perfecto estado de funcionamiento y tras la firma del acta de recepción, e **incluirá todos los componentes del objeto del mismo, piezas de repuesto, actualizaciones de software, conexiones a PACS de los equipos, mano de obra, desplazamientos, dietas y demás costes que puedan derivare del cumplimiento de la misma.**”*

Es decir, Siemens indica en su oferta que el documento habla del sistema completo de navegación y que la garantía del producto Siemens (no del producto Brainlab) es de la que exponen las diversas condiciones. A continuación, además, habla únicamente “del equipo”, no de “los equipos”:

“La garantía incluirá el cambio de material o equipo en caso de vicios o defectos no imputables a la operación del equipo, si así se acuerda entre Siemens Healthineers y el organismo contratante.

Incluye las labores de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico legal necesarias y la reposición de materiales defectuosos, siempre que no sea imputable al mal uso del equipo.”

Y, también deja claro en el apartado de exclusiones (página 28), que no se harán cargo de equipos de otras marcas:

“Siemens Healthineers tampoco se responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas ni del suministro de fungibles, tales como papeles, cintas, cables, electrodos, etc.”

Es decir, habiendo indicado inicialmente que este documento se aplica al sistema de navegación ofertado, las condiciones concretas de mantenimiento y actualizaciones

hablan únicamente del equipo de Siemens y, por si no queda suficientemente claro, la reclamante declara explícitamente que no se hará cargo de equipos de otras marcas. Por lo tanto, la garantía ofertada no cumple con las condiciones del pliego regulador para el navegador (ni ninguno de sus componentes), por lo que inequívocamente incumple lo expuesto en el pliego para el equipo principal de la licitación.

Respecto a la actualización del software, señala que únicamente habla de las actualizaciones de software de Siemens e incluye únicamente imágenes de Siemens, pero en ningún momento habla de las actualizaciones del software Brainlab, ya que, como es obvio al tratarse de marcas diferentes, Siemens no puede actuar directamente sobre el navegador, sino que debe subcontratar a Brainlab para ello.

Alega 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.

Señala que la oferta concreta, además, 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 “4.3. Presentacion Brainlab_Siemens_HUN_c”, donde muestra un listado de las actuaciones incluidas en el mantenimiento:

*“Opcional: Soporte Licencias y Actualizaciones Software
Actualizaciones y ampliaciones de Software”*

3ª. Hechos expuestos en la reclamación – Hecho Sexto

Señala que la reclamante indica que “*SIEMENS en ningún momento indicó que no se hiciese cargo del mantenimiento del navegador ni excluyó de su oferta las actualizaciones del software*”, afirmación que es falsa y está escrita de forma que pueda conllevar a error. Como se ha visto anteriormente, la reclamante incluye las actualizaciones de software del equipo de su marca y declara como opcionales (no como incluidas) las del navegador de Brainlab y “*Siemens Healthineers tampoco se*

responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas”, por lo que tampoco se responsabiliza del mantenimiento durante la garantía del mismo.

Es cierto que “SIEMENS especificó en su oferta que la cobertura ofrecida incluía todos los elementos ofertados, es decir, comprendía el sistema de navegación propuesto en su totalidad”, y también es cierto que especificaba en dicha cobertura que no se contemplaba el mantenimiento del navegador, al ser un equipo de otra marca.

Por otro lado, no es cierto que “La cobertura ofrecida por SIEMENS incluía expresamente todos los componentes objeto del contrato, piezas de repuesto, actualizaciones de software y cualquier corte que pueda derivarse del cumplimiento del contrato”, sino que lo incluía únicamente para el “producto Siemens Healthineers ofertado”.

Siemens “advirtió expresamente que los programas de mantenimiento están en continua evolución y, en consecuencia, incorporó a la oferta la implementación de actualizaciones y modificaciones de software” del “producto Siemens Healthineers ofertado”, no de todos los productos incluidos en la oferta.

Finalmente, manifiesta que es imposible entender que la mención a la responsabilidad del mantenimiento de equipos de otras marcas esté limitada a los equipos no incluidos en la oferta, cuando en el primer párrafo de la página 3 se indica expresamente que este documento “corresponde a las condiciones de la cobertura de garantía propuesta por Siemens Healthineers para cubrir las necesidades del HUN mediante la adquisición de un Sistema de Navegación para cirugía de columna ofertado en el presente expediente”.

Concluye que, a la vista de lo anterior, se demuestra que la decisión de la Mesa de Contratación no fue arbitraria ni se basó en un error manifiesto, pues está claro que la reclamante no quería responsabilizarse en ningún sentido de los equipos incluidos de marca Brainlab, y también se demuestra que no se omitió durante la evaluación de la oferta ninguno de los documentos aportados.

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.- 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 requerimientos técnicos del pliego.

Alega la reclamante la errónea exclusión de su oferta, por cuanto la misma incluye, expresamente, en el documento de garantía, tanto el mantenimiento del navegador, como la actualización del software, por lo que solicita la anulación del acuerdo de exclusión y la retroacción del procedimiento al momento inmediatamente anterior.

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, toda vez que la reclamante ofertó un arco en C de marca Siemens y un navegador de marca Brainlab, incluyendo el mantenimiento y actualizaciones únicamente del equipo Siemens, y declarando explícitamente que no se hará cargo de equipos de otras marcas. Además, las actualizaciones del software de los equipos de Brainlab aparecen como opcionales, y, por lo tanto, no están incluidas, todo lo cual evidencia el incumplimiento de los requerimientos del pliego.

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 cuyo incumplimiento ha motivado la exclusión de la oferta de la reclamante, debiendo precisarse, previamente, que el objeto del contrato viene referido al suministro de un sistema de navegación para cirugía de columna para el Hospital Universitario de Navarra, configurado por un navegador y un equipo de imagen.

Siendo esto así, la cláusula 8.2 del cuadro de características del contrato, en cuanto al contenido del Sobre B (Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor), dispone la inclusión, entre otra documentación, de 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 el incumplimiento de dos requerimientos técnicos:

“- En la página 78 del documento “4.3. Presentacion Brainlab_Siemens_HUN_c” 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.”.

- En el documento “1 Documento Garantía”, en su apartado 7 de Exclusiones, se expone lo siguiente:

“Siemens Healthineers tampoco se responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas ni del suministro de fungibles, tales como papeles, cintas, cables, electrodos, etc.”

El navegador Curve ofertado es de marca Brainlab, por lo que ese equipo, sus softwares y accesorios no estarían incluidos en la garantía del licitador. Esta declaración incumple el apartado 8.3.a del Cuadro de Características sobre el contenido del Sobre C ya que este, inequívocamente, indica que todo el equipamiento incluido en la oferta tendrá una garantía de, como mínimo, 2 años:

“Plazo de garantía ofertado: el plazo de garantía de cada equipamiento incluido en la oferta, incluidos sus sistemas adicionales, componentes, accesorios, conectividad e integración informática, etc., será el ofertado por la empresa, que en ningún caso podrá ser inferior a dos años. La garantía cumplirá lo indicado en el apartado 21 del Pliego Regulador y se redactará de acuerdo con el modelo presente en el anexo correspondiente.”

La exigencia de una garantía de, como mínimo, 2 años también se recoge en el apartado 21 del Pliego Regulador, sin incluir cláusula alguna que dé pie al licitador para discriminar los equipos que mantiene en garantía o no”.

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 *“por no cumplir las condiciones de garantía exigidas en el Pliego Regulador, ya que en el documento “1 Documento Garantía”, en su apartado 7 de Exclusiones, se expone lo siguiente: “Siemens Healthineers tampoco se responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas ni del suministro de fungibles, tales como papeles, cintas, cables, electrodos, etc.”, es decir, indica que no se hace cargo del mantenimiento del navegador.*

Además, en el documento “4.3 Presentación Brainlab_Siemens_HUN_c” manifiesta como opcional las actualizaciones del software, no habiéndose especificado en ningún otro documento de la oferta su inclusión. Esto incumple las condiciones exigidas sobre la garantía indicadas en el Cuadro de Características”.

Lo cierto es que la reclamante incluyó en su oferta un sistema de imagen de la marca Siemens y un navegador de la marca Brainlab, ofertando solamente el mantenimiento del equipo de su marca Siemens, y excluyendo expresamente el de otras marcas y, por consiguiente, el del navegador marca Brainlab. Asimismo, en cuanto a la actualización del software de este último, lo recoge en su oferta como un elemento opcional, sin que en ningún documento se contemple su inclusión.

De ello se deriva un incumplimiento de las condiciones de garantía establecidas en el pliego, que debían incluir el mantenimiento del navegador, así como las actualizaciones de software, debiéndose analizar, seguidamente, si las alegaciones formuladas en la reclamación enervan tal conclusión.

Alude, a este respecto, la reclamante al documento de garantía presentado en su oferta, que considera ha sido omitido por la Mesa de Contratación en su valoración, y

que comprende, como se recoge en sus páginas 2 y 12, todos los elementos ofertados y, por tanto, el sistema de navegación propuesto, así como las actualizaciones de software.

Sin embargo, el examen de dicho documento permite apreciar, tal y como sostiene el órgano de contratación, que viene referido únicamente a *“la garantía del producto “Siemens Healthineers” ofertado”*, como se señala expresamente en su página 2, y no al navegador, de la marca Brainlab, cuyo mantenimiento se excluye también explícitamente en la página 28, al indicar que *“Siemens Healthineers tampoco se responsabilizará del mantenimiento de equipos de otras marcas”*.

En cuanto a la actualización del software, el documento de garantía se refiere, del mismo modo, al equipo de Siemens, incluyendo, en su página 12, imágenes de Siemens, sin contemplar las actualizaciones del software del navegador Brainlab que, conforme al documento *“4.3. Presentacion Brainlab_Siemens_HUN_c”*, se configuran como un elemento opcional, no incluido en la oferta.

Puede concluirse, al amparo de lo expuesto, que la oferta de la reclamante incumple las condiciones de garantía establecidas en el pliego, al no incluir el mantenimiento del navegador, ni las actualizaciones del software del mismo, 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 SIEMENS HEALTHCARE, S.L. 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 “*OBI04/2024 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 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, 7 de noviembre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu, EL VOCAL, Javier Moreno Zudaire.