



**Recurso nº 180/2024**

**Resolución nº 319/2024**

**Sección 2ª**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de marzo de 2024

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A.S.J., en representación de IZASA SCIENTIFIC, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por el Director del Servicio de Gestión Económica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para contratar el *“Suministro e instalación de un equipo de microscopía electrónica de barrido con capacidad de trabajo a alto y bajo vacío y sistema de análisis por energía dispersiva SEM-EDS para el laboratorio central del Departamento de Aduanas e IIEE”* (expediente 23710030600); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 20 de septiembre de 2023 se publicó, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del procedimiento para contratar el *“Suministro e instalación de un equipo de microscopía electrónica de barrido con capacidad de trabajo a alto y bajo vacío y sistema de análisis por energía dispersiva SEM-EDS, para el Laboratorio Central del Departamento de Aduanas e IIEE”*, convocado por la Dirección del Servicio de Gestión Económica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (en adelante, AEAT), produciéndose su publicación en el BOE, el día 26 de septiembre de 2023.

Igualmente, se publicaron el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT).

Conforme a dichos pliegos, se trata de un contrato de suministros cuyo valor estimado asciende a 165.900 euros.



**Segundo.** Finalizado el plazo de presentación de ofertas, concurrieron al procedimiento los siguientes licitadores:

- CARL ZEISS IBERIA, S.L. (en adelante, CARL ZEISS)
- HELGESON SCIENTIFIC SERVICES, S.A. (en adelante, HELGESON)
- IZASA SCIENTIFIC, S.L.U. (en adelante, IZASA).

De las tres mercantiles, por la Mesa se acordó la exclusión de HELGESON por entender que ésta no incluía en su oferta ningún tipo de documentación técnica que permitiese valorar el cumplimiento del PPT.

Clasificadas las dos sociedades restantes, por Acuerdo del Director del Servicio de Gestión Económica de la AEAT, de fecha de 14 de enero de 2024, se adjudicó el contrato de referencia a favor de CARL ZEISS.

**Tercero.** Contra dicho acuerdo de adjudicación se ha interpuesto ante el Registro del órgano de contratación, el día 2 de febrero de 2024, por IZASA recurso especial en materia de contratación, al entender la recurrente que la oferta de la propuesta adjudicataria debe ser considerada como inadecuada y excluida de la licitación por no cumplir con las características técnicas exigidas como requisitos mínimos en el PPT.

En concreto, considera infringidos los siguientes apartados:

- Apartado 2.1 del PPT en el que se alude a *"Fuente de electrones termoiónica con filamento de W", "Resolución con detector de electrones secundarios en alto vacío de al menos 3 nm a 30 kV y al menos 15 nm a 1 kV"*.
- Apartado 2.1 del PPT en el que se exige que el microscopio contenga una *"Platina eucéntrica, controlada mecánicamente (no por ordenador) en todas las distancias de trabajo"*.
- Apartado núm. 2.1 del PPT en el que se requiere que el microscopio *"pueda alcanzar un corriente de sonda de hasta 15 microamperios"*:



**Cuarto.** Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

En dicho informe solicita la estimación del recurso, ordenando la anulación de la resolución impugnada y la retroacción de actuaciones al trámite de valoración de las ofertas, manifestando que una vez revisada la documentación que integra la oferta técnica presentada por la propuesta adjudicataria del contrato, el órgano técnico declara que el equipo ofertado no es susceptible de adaptación a las características de la instalación.

**Quinto.** La secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al resto de licitadoras que participaron en el procedimiento de contratación a que se refiere el acuerdo recurrido para que pudieran, si a su derecho conviniera, hacer alegaciones al mismo, habiéndose presentado éstas por CARL ZEISS.

En sus alegaciones, la adjudicataria niega la veracidad del recurso interpuesto de contrario, solicitando la desestimación del mismo, afirmando reunir todos los requisitos exigidos en los pliegos.

**Sexto.** Interpuesto el recurso la secretaria del Tribunal, por delegación éste, ha acordado en fecha 22 de febrero de 2024 la medida cautelar consistente en mantener la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

A los anteriores Hechos le son de aplicación los siguientes



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

**Segundo.** Tratándose de un procedimiento para contratar suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, la adjudicación del contrato es una actuación susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44 –apartados 1.a) y 2.c/a)– de la LCSP.

**Tercero.** En cuanto a la legitimación en la recurrente, dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente:

*“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.*

Habiendo sido la recurrente la clasificada en segundo lugar, cabe reconocerle legitimación.

**Cuarto.** El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

**Quinto.** En cuanto a los tres incumplimientos postulados por la parte actora (vulneración del grado de resolución del microscopio, del tipo de platina y de la corriente de sonda), el órgano de contratación se aquieta a esta última cuestión, al admitir que el equipo ofrecido por la adjudicataria no se ajusta al PPT en dicho aspecto.

En relación con el allanamiento, como ya se afirmó en la Resolución 233/2016, de 1 de abril, con cita de otras, aunque esta forma de terminación del procedimiento no se contempla expresamente en la LCSP, resulta aplicable, por su similitud con el supuesto analizado, la regulación del allanamiento en la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que en su artículo 75 prevé expresamente tal posibilidad y añade en su párrafo segundo que:



*“Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, ...”.*

En concreto, en relación con la figura del allanamiento en el recurso especial en materia de contratación y nuestra postura al respecto cabe citar, por todas, la Resolución de 14 de agosto de 2019, recurso 892/2019, aludida en la nº 1466/2021, de 28 de octubre, en la que se razona en los siguientes términos:

*“Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente.*

*En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la ‘reformatio in peius’. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez ‘juez y parte’ y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso.*

*Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano*



*decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial 'ad hoc', es el caso de la llamada 'jurisdicción retenida' donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una 'infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico' (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).*

*Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente 'infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico'. No se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico".*

Esto es, ante el allanamiento del órgano de contratación sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. Debe, por tanto, pasarse a examinar la pretensión de cuya estimación se trata, atendiendo a la posición procesal de las partes aquí intervinientes.

Pues bien, el órgano de contratación parte por rechazar, con fundamento en el informe técnico correspondiente, los restantes incumplimientos señalados por el recurrente, concluyendo por allanarse al último de éstos, concerniente al incumplimiento del apartado 2.1 del PPT en el que se exige que el microscopio "pueda alcanzar un corriente de sonda de hasta 15 microamperios", conclusión que se basa en el informe de la Subdirección General Químico-Tecnológica del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de



la AEAT, de fecha 9 de febrero de 2024, que acompaña a su informe al recurso; así, en éste –dentro del epígrafe 9º– viene a afirmarse que:

*“(e)n lo que respecta al intervalo de intensidad de corriente de trabajo de la sonda (máximo de 5 microamperios en el equipo de Carl Zeiss frente a 15 en el PPT), esta Subdirección General estima que las prestaciones del equipo ofertado por la firma adjudicataria no merman la capacidad de respuesta analítica en la aplicación de esta técnica en el Laboratorio Central de Aduanas e Impuestos Especiales. No obstante, tras un exhaustivo examen en profundidad de esta característica del equipo, esta Subdirección General concluye que la intensidad de corriente de la sonda no es susceptible de adaptación a las características de la instalación”.*

La recurrente justifica este incumplimiento aduciendo que:

*“En lo que se refiere a esta característica basta acudir una vez más a la página 156 del Manual del equipo ya citada en el apartado (i) del presente recurso, para darse cuenta de que la corriente de sonda del microscopio ofertado es de hasta 5  $\mu$ A, muy alejado del parámetro de los 15  $\mu$ A exigidos en el PPT de este expediente”.*

Frente a ello, las alegaciones de la adjudicataria resultan, cuando menos, confusas, señalando al respecto que:

*“En el apartado 2.1 del PPT se requiere una “corriente de sonda mayor de hasta 1  $\mu$ A”, lo cual se cumple sobradamente por el microscopio EVO 15, que llega a alcanzar 5  $\mu$ A, como ya se ha acreditado.*

*Respecto al requerimiento de 15  $\mu$ A indicado al final del PPT, y a la vista de que la característica ya había sido solicitada en el apartado 2.1, como hemos visto, estableciendo el requisito hasta 1  $\mu$ A, entendemos que es una errata informática o mecanográfica.*

*Además, en estos niveles de corriente no puede obtenerse una imagen microscópica adecuada. En todo caso, si se tiene en cuenta que la corriente de emisión de un filamento de W es del orden del amperio, cualquier SEM del mercado,*



*incluyendo la familia EVO, puede alcanzar dichos 15  $\mu$ A retirando las aperturas de la columna”.*

El PPT enumera en su apartado 2.1 los requisitos que debe reunir el microscopio de cuya licitación se trata, en los siguientes términos (el subrayado es nuestro):

**“Óptica electrónica:**

*Fuente de electrones termoiónica con filamento de W.*

*Tensión de aceleración comprendida, como mínimo, entre 500 V y 30 kV.*

*Corriente de sonda mayor de hasta 1  $\mu$ A.*

*Resolución con detector de electrones secundarios en alto vacío de al menos 3 nm a 30 kV y al menos 15 nm a 1 kV.*

*Resolución con detector de electrones retrodispersados en bajo vacío de al menos 4 nm a 30 kV.*

*Rango de magnificación entre 6 - 300 000x.*

*Sistema de aperturas múltiple con ajuste mediante pasos fijos, para garantizar el óptimo funcionamiento de la columna tanto en imagen como en análisis. [...]*

**Sistema de refrigeración:**

*Sistema de refrigeración que no requiera de circuito cerrado de agua.*

*Indicador visual en la columna del estado y modo de medida*

*Medida de corriente de sonda en columna.*

*Que pueda alcanzar un corriente de sonda de hasta 15 microamperios.”*



Se trata, por tanto, de determinar si el equipo ofertado por la propuesta adjudicataria cumple o no con el requisito subrayado, esto es, si puede alcanzar dicha corriente de hasta 15 microamperios.

Ante tal situación ha de estarse a un principio de eficacia probatoria y de carga alegatoria, que exige valorar las pruebas aportadas por las partes, así como las alegaciones por ellas vertidas, siendo así que frente a la adjudicataria, que se limita a reseñar que cumple con el requisito, y a poner en duda la redacción de los pliegos que no fueron impugnados, el órgano de contratación realiza un estudio exhaustivo de la documentación acompañada por aquélla en su oferta (que es la que debe tomarse en consideración), remitiendo lo actuado al órgano técnico competente para que por el técnico correspondiente se valore dicho extremo.

En relación con este punto, comienza el órgano de contratación señalando que el documento *“MEMORIA TÉCNICA. CUMPLIMIENTO DEL PPT”*, en su página 3, establece respecto a la *“óptica Electrónica”* *“Corriente de sonda de hasta 5  $\mu$ A”*, mientras que el documento *“E.N. PRODUCT SPECIFICATION. EVO 15-REF.2.2”*, recoge expresamente en su página 3 la posibilidad de realizar ajustes en este parámetro *“Adjustment: Continuously variable”*. Dicha situación fue la que en una primera instancia llevó a la mesa de contratación a tener por cumplido el requisito.

Sin embargo, interpuesto el recurso, el órgano de contratación solicita nuevo informe al Laboratorio Central de Aduanas, que con respecto a dicho extremo concluye –según se ha expuesto anteriormente– la incompatibilidad del equipo ofrecido con ese parámetro en cuestión, en el informe de 9 de febrero ya transcrito.

Tales afirmaciones y razonamientos imperan sobre los vertidos por la adjudicataria, que viene ahora en sede de recurso a poner en duda la exigencia contenida y discutida, afirmando que se trata de un error material y que supone la obtención de una imagen de mala calidad. Lo anterior, partiendo del carácter vinculante de los pliegos del contrato y de la improcedencia de discutir en el presente momento procedimental su contenido, evidencia que ha de estarse a los razonamientos vertidos por el técnico competente y, en consecuencia, procede estimar el recurso.



Por lo expuesto, cabe admitir el allanamiento del órgano de contratación observándose con ello que la recurrente no cumple de modo claro y expreso, por tanto, con el requerimiento exigido en los pliegos concerniente a la corriente de sonda.

Detectado en estos términos tal incumplimiento, ello haría innecesario pronunciarse sobre los postulados acerca del grado de resolución del microscopio y del tipo de platina, si bien se observa que en dichos parámetros no se produce un incumplimiento claro y expreso del PPT, según se desprende del informe del órgano de contratación al recurso en cuya virtud sólo reconoce la vulneración del requisito a que alude el párrafo anterior, circunstancia que en nada obsta la conclusión ya alcanzada.

Por todo ello, no cabe sino concluir que se está ante un allanamiento que no incurre en infracción alguna del ordenamiento jurídico, que por ende debe ser admitido. Debe, por tanto, acordarse la anulación de la resolución impugnada, con la consiguiente retroacción de actuaciones al trámite de valoración de las ofertas para que se acuerde la exclusión de la proposición presentada por CARL ZEISS por no cumplir con el PPT, así como la continuación del procedimiento en los términos señalados en el artículo 150.4 de la LCSP.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. A.S.J., en representación de IZASA SCIENTIFIC, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por el Director del Servicio de Gestión Económica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria para contratar el *“Suministro e instalación de un equipo de microscopía electrónica de barrido con capacidad de trabajo a alto y bajo vacío y sistema de análisis por energía dispersiva SEM-EDS para el laboratorio central del Departamento de Aduanas e IIEE”*, que deberá proceder conforme a lo expuesto en el último Fundamento de Derecho de la presente Resolución.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con



lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 –letra f)– y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES