



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1241/2024 C.A. Región de Murcia 74/2024

Resolución nº 1425/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 08 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. G. S. , en representación de SCHARLAB, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de “*Suministro de reactivos, medios de cultivo y material fungible para el Laboratorio Regional de Salud Pública de la Consejería de Salud*”, con expediente número 12002/2024, convocado por la Consejería de Salud de la Región de Murcia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 26 de marzo de 2024 se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de suministro de reactivos, medios de cultivo y material fungible para el Laboratorio de Salud Pública de la Consejería de Salud de la Región Murcia.

Se trata de un contrato de suministros, con valor estimado de 284.009 euros, por un plazo de dos años, dividido en cinco lotes y sometido a 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 (LCSP). El proceso de licitación seguido es el abierto.

Segundo. El pliego de prescripciones técnicas para la contratación determina en su primer apartado el objeto del contrato, mediante la descripción para cada lote de los diferentes suministros, así como sus cantidades y precios unitarios, sin perjuicio de incluir igualmente el tipo impositivo aplicable y los importes totales. La descripción de determinados suministros va precedida de un asterisco, que según nota al pie del apartado significa que “*Los productos marcados con asterisco (*) son únicos ya que los métodos acreditados según ISO 17025:2017*”



en el alcance del LRSP Nº de acreditación 495/LE952 están validados con dichos productos y su cambio puede influir en las especificaciones del método, en particular en recuperación y especificidad, lo que implicaría la necesidad de una nueva evaluación e informar a la Entidad Nacional de Acreditación de dichos cambios para valorar si pueden seguir acreditados

La referencia a estos consumibles originales de una procedencia determinada, queda justificada en atención al objeto del contrato, ya que lo contrario resultaría ineficaz y se generarían costes adicionales derivados de los procesos de verificación de las analíticas que resultaran necesarios.

Lo anterior no supone obstáculo a la libre competencia, ya que los productos indicados se distribuyen en el mercado por una pluralidad de empresas suministradoras.”.

Por su parte, el pliego de cláusulas administrativas particulares determina en su apartado 3.7.3. que *“La OFERTA ECONÓMICA será formulada conforme al modelo que se adjunta como ANEXO V de este Pliego, formando parte inseparable del mismo. Las ofertas de los contratantes deberán indicar, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido.”.* Y el anexo V contiene, para cada lote, la descripción de los suministros, la cantidad y el precio unitario máximo, impuesto sobre el valor añadido excluido. La descripción de determinados suministros va precedida igualmente de un asterisco, si bien no se contiene la nota antes señalada, sino que al final de la descripción de cada lote se informa de que *“Las referencias a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, se entenderán que comprenden aquellas “equivalentes”.”.*

Tercero. El 14 de junio de 2024, tras la tramitación de los preceptivos trámites previos, la mesa de contratación procedió a clasificar las ofertas admitidas para cada uno de los lotes, con el siguiente resultado en el lote 1:

LICITADOR	OFERTA ECONÓMICA (IVA excluido)	PUNTUACIÓN
1. EQUILABO SCIENTIFIC, S.L.	17.365,38 €	100,00
2. SCHARLAB, S.L.	22.137,70 €	78,44



Como se observa en la declaración a la ficha técnica presentada por EQUILABO SCIENTIFIC, S.L. su oferta incorpora en los productos marcados con asterisco una marca distinta a la señalada en los pliegos.

Cuarto. El 5 de septiembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de adjudicación del contrato, en virtud del cual EQUILABO SCIENTIFIC, S.L. resultaba adjudicataria del lote 1.

Quinto. El 12 de septiembre de 2024 SCHARLAB, S.L. interpuso recurso especial ante este Tribunal contra el acuerdo de adjudicación, en el que suplica su anulación parcial, respecto del lote 1, para que se proceda a la retroacción del procedimiento con el fin de excluir a EQUILABO SCIENTIFIC, S.L. y a adjudicar al siguiente licitador. Mediante otrosí solicita igualmente la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Sexto. El 17 de septiembre de 2024 la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. No consta la presentación de alegaciones por aquellos.

Séptimo. El 18 de septiembre de 2024 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se mantuvo la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación respecto del lote 1.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de acuerdo con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificó la adjudicación del contrato, de acuerdo con el artículo 50 de la LCSP.



Tercero. El recurso tiene por objeto un acto recurrible, al dirigirse contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con el artículo 44.1 a) y 2 c) de la LCSP.

Cuarto. La recurrente goza de legitimación para la defensa ante este Tribunal, como mercantil que ha concurrido a la licitación y cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar en el lote 1, de acuerdo al artículo 48 de la LCSP.

Quinto. La recurrente basa su recurso en que los pliegos configuran los productos señalados con asterisco como productos únicos, al justificar su necesidad de acuerdo con el artículo 126.6 de la LCSP.

En concreto expone que *“Nos parece claro y así se refleja en los pliegos, que en los mismos constan unos requisitos generales a todos los productos y que, además, hay una excepcionalidad en relación a los señalados con asterisco. Estos se articulan como productos únicos y su necesidad queda justificada en unos pliegos que no han sido recurridos. Si se pudieran presentar otros productos similares no tendría sentido haber incluido dicho asterisco con su exigencia de producto único y justificación expresa.”*.

Partiendo de tal premisa y dado que los pliegos no fueron impugnados, la oferta presentada por EQUILABO SCIENTIFIC, S.L. debe ser excluida, al oponerse a los pliegos, ley del contrato, en cuanto que no contiene los productos señalados con un asterisco.

Sexto. El órgano de contratación alega por su parte la presunción de veracidad de los informes técnicos, con base en el informe emitido a tal efecto por la Directora del Laboratorio Regional de Salud Pública el 16 de septiembre de 2024. Este informe acude al anexo V del pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que se informa expresamente de que los productos señalados con asterisco, todos ellos de la marca Scharlau, pueden ser sustituidos por otros que cumplan los mismos requisitos y, por ende, se consideren “equivalentes”.

En concreto expone que *“Tanto en el Pliego de Prescripciones Técnicas como en la Memoria Justificativa se indica que los productos marcados con asterisco (*) son únicos, en el caso que nos ocupa los que aparecen detallados en el Lote 1 referidos a la marca SCHARLAU, pero*



esta referencia ha de entenderse como que únicamente los productos de esta marca, o los que cumplan exactamente los mismos requisitos técnicos que ellos (y que se consideren “equivalentes”) serán admisibles en el procedimiento de adjudicación. Por lo tanto lo indicado en la Clausula Segunda del Pliego de Prescripciones Técnicas: “La referencia a estos consumibles originales de una procedencia determinada, queda justificada en atención al objeto del contrato, ya que lo contrario resultaría ineficaz y se generarían costes adicionales derivados de los procesos de verificación de las analíticas que resultaran necesarios.” ha de entenderse referida a los productos que no sean equivalentes, ya que los que sí se consideren equivalentes no van a generar “costes adicionales derivados de los procesos de verificación” por haberse comprobado previamente que sus características son idénticas a las del producto cuya marca se cita.”.

Partiendo de tal premisa y dado que los técnicos del Laboratorio Regional de Salud Pública han determinado la equivalencia entre los productos ofertados por EQUILABO SCIENTIFIC, S.L. y los señalados en los pliegos con un asterisco, no procede la exclusión de esta oferta al haberse ajustado a lo señalado en los pliegos.

Séptimo. En primer lugar conviene centrar los términos del debate. Y ello porque si la controversia versara sobre la equivalencia entre los productos ofertados por la adjudicataria y los señalados con un asterisco en los pliegos, efectivamente sería de aplicación la discrecionalidad técnica de la Administración, mantenida de forma constante por este Tribunal en Resoluciones como la número 480/2018, 1240/2020, 771/2022 o 1632/2023.

No obstante, los términos del debate no se refieren a tal equivalencia, pues la recurrente en ningún punto de su recurso mantiene la falta de equivalencia entre los productos ofertados por la adjudicataria y los consignados con asterisco en los pliegos. Por el contrario, la controversia gira en torno a la admisibilidad, por los pliegos, de tales productos equivalentes. Y esta controversia tiene una naturaleza jurídica, pues versa sobre la interpretación que ha de darse a los pliegos. Así, se observa que mientras la recurrente realiza una interpretación literal de la nota contenida en el pliego de prescripciones técnicas para la contratación, el órgano de contratación complementa esa nota con lo dispuesto en el anexo V del pliego de cláusulas administrativas particulares.



Centrados los términos del debate, se ha de partir de que los pliegos de prescripciones técnicas tienen por cometido definir “*las características exigidas de un producto o de un servicio*” y los “*los requisitos aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, las pruebas y métodos de prueba, el envasado, marcado y etiquetado, las instrucciones de uso, los procesos y métodos de producción en cualquier fase del ciclo de vida del suministro o servicio, así como los procedimientos de evaluación de la conformidad*”, de acuerdo con la letra b del artículo 125.1 de la LCSP.

Igualmente se ha de considerar la doctrina de este Tribunal por la que, en punto a la interpretación de los pliegos, son aplicables los criterios interpretativos regulados en los artículos 1281 y siguientes del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil (resoluciones número 805/2022, 493/2023 y 886/2024); aunque dando prioridad, cuando sus términos sean claros, a la interpretación literal (resolución 105/2022 de 27 de enero).

Pues bien, en el presente caso los pliegos diferencian para cada uno de los lotes un conjunto de productos señalados con un asterisco de otros que carecen de tal señalización. El asterisco viene a continuación explicado por la nota transcrita en los antecedentes de hecho. Y la interpretación literal de la nota controvertida no permite afirmar que sea posible ofertar productos distintos a los precedidos por un asterisco. Obsérvese que la nota explicita que tales productos son “*únicos*”, añadiendo que “*su cambio puede influir en las especificaciones del método, en particular en recuperación y especificidad*”. De acuerdo con la Real Academia Española, el adjetivo único se define en su primera acepción, y única compatible con los términos de la nota, como “*Solo y sin otro de su especie*”. Así pues, resulta difícil entender que unos productos, definidos como únicos, pueden tener equivalentes por los que cabría su sustitución, cuando además se advierte expresamente que el cambio puede influir en las especificaciones del método. Pero es que, a continuación, la nota justifica la referencia a tales “*consumibles originales de una procedencia determinada*”, lo que refuerza la singularidad, o unicidad, de los productos marcados con un asterisco.

Frente a esta interpretación, el órgano de contratación mantiene que tal nota debe ser entendida en conjunción con lo señalado en el anexo V del pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que se informa de que las referencias a marcas patentes o tipos, o a un



origen o a una producción determinados deben comprender sus equivalentes. No cabe admitir tal interpretación por los siguientes motivos:

- Por un lado, las características y requisitos exigidos a los productos deben constar consignados en el pliego de prescripciones técnicas, sin que resulte lógico que tales características y requisitos puedan modificarse, o puntualizarse, en un anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares. Y ello especialmente cuando el pliego de prescripciones técnicas se pronuncia en unos términos tan concretos y claros para unos productos determinados, caracterizados por un asterisco, mientras que el anexo contiene una mera frase, de naturaleza más bien genérica y sin vinculación alguna a los productos identificados mediante asterisco.
- Por otro lado, como se ha expuesto con anterioridad, es doctrina del Tribunal la primacía de la interpretación literal de los pliegos. Y en el presente caso, la nota aclaratoria de los asteriscos resulta clara y suficiente en sí misma, sin necesidad de acudir a otros documentos para integrar su contenido.
- Por último, desde una perspectiva sistemática, la interpretación en cuestión dejaría sin efecto la nota introducida para aclarar el significado de los asteriscos. Así, si se aceptase tal interpretación, donde la nota dice que los productos son únicos, es decir, productos sin otros de su especie, se habría de entender sin embargo que tales productos tienen equivalentes, es decir, otros de su especie; donde la nota señala que su cambio puede influir en las especificaciones del método, se habría de entender que son intercambiables por sus equivalente; y, por último, donde la nota explica que tienen una procedencia determinada, se habría de entender que pueden tener diversas procedencias. Es decir, la frase del anexo V a la que alude el órgano de contratación dejaría sin efecto la nota aclaratoria incluida en el pliego de prescripciones técnicas o, al menos, modificaría hasta tal punto su significado que vendría a significar precisamente lo contrario de lo que se deduce de su significado literal.

En definitiva, la nota aclaratoria incluida en el pliego de prescripciones técnicas resulta suficientemente clara en su contenido, sin que resulte necesaria su integración mediante una frase contenida en un anexo, ni resulte aceptable la mutación de su significado por dicha frase.



Así pues, de acuerdo con el sentido literal de sus términos, los pliegos exigían que los productos marcados por asteriscos fueran tales productos, únicos, no otros aun cuando fueran equivalentes.

Sentada la debida interpretación de los pliegos, a continuación se ha de recordar la exigibilidad de que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar, en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato, por lo que, en caso de que la oferta no se ajuste a aquellas, resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta. Así lo mantiene la resolución número 1601/2021 de este Tribunal.

Y ello porque tal y como establece artículo 139.1 de la LCSP: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”*.

En el presente caso, el desajuste tiene lugar entre la proposición de la adjudicataria y las prescripciones técnicas exigidas por los pliegos. Y ello obliga a acudir a la asentada doctrina de este Tribunal, contenida en Resoluciones como las número 484/2024, 611/2024 y 865/2024, entre otras, acerca del carácter excepcional y restrictivo que debe tener la exclusión de ofertas por incumplimientos de los requerimientos del pliego de prescripciones técnicas y que, para que se trate de una causa de exclusión, el incumplimiento ha de ser expreso, claro y patente.

Pues bien, tales requisitos concurren en el presente caso, en el que resulta evidente que la proposición de la adjudicataria no se ajusta a las prescripciones técnicas, como se deduce al aplicar los razonamientos expuestos con anterioridad a los antecedentes de hecho. Se trata, por tanto, de un incumplimiento expreso, por contradecir la literalidad de los pliegos, que exigían unos productos únicos cuando así viniese señalado por un asterisco; claro, por apreciarse directamente de la lectura de la proposición, que incluye unos productos distintos



de los identificados mediante asterisco en los pliegos; y patente, por no requerir conocimientos técnicos para su verificación, sino la mera comparación entre la proposición y los pliegos.

Por ende, procede la anulación del acuerdo de adjudicación con respecto al lote 1 y, como consecuencia de ello, deberán retrotraerse las actuaciones al momento procedimental oportuno para que, con exclusión de la oferta de la adjudicataria, continúe la tramitación del procedimiento de contratación de acuerdo con las previsiones del pliego de cláusulas administrativas particulares y de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. M. G. S. , en representación de SCHARLAB, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de *“Suministro de reactivos, medios de cultivo y material fungible para el Laboratorio Regional de Salud Pública de la Consejería de Salud”*, con expediente número 12002/2024, convocado por la Consejería de Salud de la Región de Murcia, acordando, asimismo, la retroacción del procedimiento en los términos expuestos en el último párrafo del fundamento jurídico séptimo de esta 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA
LOS VOCALES