



## Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

Junta Consultiva de Contractació Administrativa  
de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Exp. de la Junta Consultiva: RES 27/2024

Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte d'adquisició d'un sistema de cromatografia iònica per al Laboratori de Salut Pública de les Illes Balears (CONTR 2024/12547)

Òrgan de contractació: conseller de Salut

Recurrent: Metrohm Hispania, SL

### **Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 26 de febrer de 2025**

Atès el recurs especial en matèria de contractació que la empresa Metrohm Hispania SL ha interposat contra la Resolució de 8 de novembre de 2024, en virtut de la qual es va adjudicar el contracte d'adquisició i instal·lació d'un sistema de cromatografia iònica pel Laboratori de Salut Pública de les Illes Balears a l'empresa Thermo Fisher Scientific, SLU, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en sessió de 26 de febrer de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

#### **Fets**

1. El 13 d'agost de 2024, la Conselleria de Salut va publicar a la Plataforma de Contractació del Sector Públic (PLACSP) la licitació del contracte d'adquisició i instal·lació d'un sistema de cromatografia iònica per al Laboratori de Salut Pública de les Illes Balears (CONTR 2024/12547).
2. El 12 de setembre de 2024, un cop conclòs el termini de presentació d'ofertes, la Mesa de Contractació va obrir els sobres únics dels dos licitadors i va lliurar la documentació al vocal del servei promotor perquè emetés l'informe relatiu al compliment dels requeriments del plec de prescripcions tècniques (PPT) i a la valoració dels criteris d'adjudicació amb contingut tècnic.
3. El 8 d'octubre de 2024, la cap del Laboratori de Salut Pública de les Illes Balears va emetre l'informe tècnic, en el qual es va fer constar el següent:

Ambas empreses presenten una memòria tècnica en la que detallen las característiques del equipo que ofertan.



Se ha revisado la documentación presentada y se comprueba que los dos equipos ofertados cumplen con los criterios mínimos de obligado cumplimiento detallados en el pliego de prescripciones técnicas.

Los dos cromatógrafos disponen de una bomba de alta presión, compartimento para columnas, muestreador automático y detector de conductividad con las características técnicas mínimas exigidas. Asimismo, disponen de un sistema de supresión de conductividad mediante una de las dos opciones requeridas en el pliego. Ambos equipos están robotizados y disponen del sistema informático exigido. También cumplen los requisitos de instalación, formación mínima (4 jornadas presenciales) y garantía mínima (3 años) requeridos.

4. El 10 d'octubre de 2024, la Mesa de Contractació va admetre l'informe tècnic i va valorar, d'acord amb els criteris quantificables automàticament (article 159 de la Llei de contractes del sector públic), les ofertes de les dues licitadores, les quals van obtenir les puntuacions següents:

- Thermo Fisher Scientific, SLU: 90 punts.
- Metrohm Hispania, SL: 74,01 punts.

En conseqüència, la Mesa va acordar proposar a l'òrgan de contractació l'adjudicació del contracte a favor de l'entitat Thermo Fisher Scientific, SLU.

5. El 31 d'octubre de 2024, la Mesa de Contractació es va reunir per comprovar la documentació prèvia a l'adjudicació presentada per Thermo Fisher Scientific, SLU.
6. El 8 de novembre de 2024, l'òrgan de contractació va adjudicar el contracte a Thermo Fisher Scientific, SLU (en endavant, Thermo Fisher o l'adjudicatària) i es va publicar l'anunci d'adjudicació a la PLACSP.
7. El 26 de novembre de 2024, la Conselleria de Salut i Thermo Fisher van formalitzar el contracte, la qual cosa es va publicar a la PLACSP el 3 de desembre de 2024 mitjançant el corresponent anunci de formalització.
8. El 4 de desembre 2024 va tenir entrada a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA) un recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Metrohm Hispania, SL (en endavant, Metrohm o la recurrent), contra la resolució de l'òrgan de contractació per la qual es va adjudicar el contracte a Thermo Fisher. Resumidament, l'única al·legació de la recurrent és la següent:
  - Al·legació única: que l'equip ofert per l'adjudicatària no compleix el requisit establert en el PPT sobre els filtres individuals de  $\leq 0,45 \mu\text{m}$  per al sistema d'ultrafiltració en línia de la mostra.



9. El 13 de desembre de 2024, la JCCA va notificar a la recurrent la informació relativa al procediment i al tractament de dades en relació amb el recurs especial en matèria de contractació, i va sol·licitar a l'òrgan de contractació l'expedient administratiu complet, l'informe jurídic preceptiu en relació amb el recurs, així com un informe tècnic sobre les alegacions de caire tècnic de Metrohm.
10. El dia 19 de febrer de 2025, l'òrgan de contractació va trametre a la JCCA l'expedient administratiu complet, juntament amb un informe tècnic i un informe jurídic en relació amb el recurs. L'informe jurídic exposa que, tractant-se d'una qüestió tècnica, cal tenir en compte el criteri de l'informe tècnic, que conclou que l'oferta de l'adjudicatària complia els requisits essencials del producte sol·licitat.

### **Fonaments de dret**

1. L'acte objecte de recurs és la resolució d'adjudicació d'un contracte de subministrament de la Conselleria de Salut, que té caràcter d'administració pública.

Contra aquest acte es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (LRJCAIB). La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del Text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

La competència de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa per resoldre el recurs especial en matèria de contractació també comprèn la facultat de suspendre l'execució de l'acte impugnat i, si escau, l'adopció de mesures cautelars. Ara bé, aquesta facultat correspon, per delegació de la Comissió Permanent de 27 de setembre de 2019, a la secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

2. El règim jurídic aplicable a la contractació és el de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014 (LCSP).
3. El termini per interposar el recurs especial de l'article 66 de la LRJCAIB, d'acord amb l'article 122 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment



administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat. El recurs es va presentar dins el termini adequat.

4. Atès que es tracta d'un recurs contra l'adjudicació, cal tenir en compte la doctrina i la jurisprudència en relació amb l'interès legítim per poder impugnar-la. En aquest sentit, el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), entre d'altres en la Resolució 1398/2022, de 3 de novembre de 2022, considera el següent:

*Acerca del tema de la legitimación, en general, es pacífica la Jurisprudencia y doctrina acerca de la necesidad de reunir el requisito de la lesión como aspecto nuclear de la misma, así como que estaría legitimada aquella persona que ha sufrido esa lesión ilegítima en alguno de los bienes de los que dice ser titular, pudiendo citar a título de ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo de 2011 (RJ 2011, 5786), recurso de casación 6297/2008, que precisa que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto [...].*

Igualmente, la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha subrayado reiteradamente que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos, y se ha preocupado de insistir en establecer la ligazón entre la legitimación y la existencia de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso, lo que sitúa siempre el análisis de la legitimación en la búsqueda de ese interés. Ello implica que se reconoce, por tanto, una legitimación amplia, si bien únicamente a quienes acrediten titularidad de derechos o intereses legítimos perjudicados o bien puedan ser afectados, lo que nos lleva a cuidar no incluir en ella las lesiones meramente hipotéticas, aleatorias o potenciales, pues para iniciar un proceso es preciso que la lesión del derecho o interés sea real y efectiva.

*Por lo tanto, concurrirá dicho interés legítimo cuando la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite. De este modo, el interés legítimo nunca podrá asimilarse al interés en la defensa de la legalidad, pero es, desde luego, un concepto menos estricto que el de derecho subjetivo, que permite hablar de legitimación en sentido amplio (aunque no universal) en materia de contratación (por todas, SSTS de 27 de enero de 1998 y de 11 de febrero de 2003).*

En el cas que ens ocupa, la recurrent estaria legitimada per interposar el recurs contra l'adjudicació perquè, segons l'ordre de classificació de les ofertes, va quedar en segon lloc; per tant, una eventual estimació del recurs podria comportar l'adjudicació del contracte a favor seu.

5. En relació amb les al·legacions de la recurrent, cal dir el següent:



## AL·LEGACIÓ ÚNICA

La recurrent al·lega que en l'apartat 2 d'especificacions tècniques del mostrejador automàtic del PPT es requeria el següent:

Sistema de ultrafiltración en línea de la muestra, con filtros individuales de  $\leq 0,45 \mu\text{m}$ , con limpieza automática programable del sistema de filtración, para evitar la contaminación cruzada.

En referència a la mida dels filtres individuals, la recurrent indica el següent:

La empresa THERMO FISHER SCIENTIFIC no dispone en su gama de instrumentación de ningún muestreador automático que permita cumplir con este requerimiento definido en el PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS de la presente licitación.

I per demostrar aquest incompliment adjunta les fitxes tècniques, les especificacions i els manuals d'usuari dels tres models dels quals disposa Thermo Fisher a la seva pàgina web.

### *Contestació:*

Per resoldre aquest recurs, cal aclarir si l'adjudicació a favor de l'empresa Thermo Fisher va ser ajustada a dret a l'hora de considerar que la mida dels filtres oferts per l'adjudicatària complien les exigències establertes en els plecs. Per tant, s'ha de comprovar si l'apreciació tècnica va ser correcte o va incórrer en error, arbitrarietat o discriminació.

Per això, és necessari tenir en compte quines eren les característiques tècniques que s'exigien en el PPT, la documentació requerida per acreditar el compliment de les prescripcions tècniques, les característiques tècniques de l'equip ofert per l'adjudicatària i com es va fer la comprovació dels requisits dels aparells que s'han de subministrar.

De les clàusules del PPT, resulta d'interès tenir en compte el següent:

#### Muestreador automático

- Capacidad mínima para 100 viales.
- Limpieza automática de la aguja.
- Inyección para análisis simultáneo de aniones y oxoaniones.
- Sistema de ultrafiltración en línea de la muestra, *con filtros individuales de  $\leq 0,45 \mu\text{m}$* , con limpieza automática programable del sistema de filtración, para evitar la contaminación cruzada.
- Jeringa de muestra necesaria para los parámetros solicitados.



En el quadre C de l'apartat «Documentació acreditativa dels criteris d'adjudicació» del plec de clàusules administratives particulars (PCAP) s'exigia el següent:

Resto de criterios de valoración automática (mejoras técnicas, suministro adicional fungible y plan de formación) según anexo II bis de este pliego.

En el sobre único también se deberá presentar la documentación técnica tanto del cromatógrafo como del sistema informático al objeto de poder comprobar el cumplimiento de los requisitos que establece el pliego de prescripciones técnicas (PPT), así como, en su caso, acreditar las mejoras técnicas que pueda incluir la oferta.

Las ofertas que no cumplan con lo previsto en el PPT serán excluidas de la licitación y no serán valoradas.

Els plecs deixaven en mans de les empreses confeccionar el contingut de la documentació tècnica amb la descripció de les característiques del producte.

El sobre únic que va presentar Thermo Fisher contenia l'annex II bis, que en relació amb el material adicional fungible objecte de valoració indicava el següent:

3. Suministro adicional material fungible, según lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas (PPT)

3.1. 12 filtros de muestras adicionales:

SI X NO

El sistema incluye 18 filtros adicionales para la filtración de las muestras a los mínimos exigidos en el PPT (info ampliada en memoria técnica adjunta, punto 2).

L'oferta presentada també contenia una fitxa tècnica i una memòria tècnica de l'equip ofert per l'adjudicatària, «Automuestreador Dionex AS-AP», i concretament en la pàgina 13 de la memòria tècnica s'hi indicava el següent:

*Incorpora sistema de filtración en línea con filtros individuales de  $\leq 0,45 \mu\text{m}$  con limpieza automática programable para evitar la contaminación cruzada (30 filtros incluidos).*

I en l'apartat 2.5.2 es reiterava el següent:

El sistema ofertado incorpora 30 filtros/discos individuales de  $0,45 \mu\text{m}$  (MEJORA TÉCNICA).

És cert —com al·lega la recurrent— que ni la fitxa tècnica que es va incloure en el sobre de Thermo Fisher ni el manual d'usuari del producte de l'adjudicatària que la recurrent aporta ara com a prova amb el recurs no fan referència expressa a la mida dels filtres. Ara bé, que les fitxes tècniques o el manual no contenguin una determinada informació no es pot considerar una prova suficient de l'incompliment, i tampoc es pot obviar que en la memòria tècnica de l'adjudicatària sí que hi constava expressament que l'equip ofert incorporava els filtres de  $\leq 0,45 \mu\text{m}$ , tal com s'exigien.



Una fitxa tècnica és un document en el qual es detallen les característiques o funcions d'un determinat objecte, producte o procés. Funciona com una eina per transmetre les dades més rellevants sobre un tema específic.

Examinat l'expedient tramès, cal posar en relleu que no s'està davant un cas d'incompliment d'una característica bàsica en el producte ofert, sinó de la manca de menció d'aquesta característica en la fitxa tècnica i en el manual d'usuari aportat per la recurrent en el recurs.

D'acord amb la doctrina en aquest àmbit, no pot exigir-se als òrgans de contractació que les proposicions recullin expressament i exhaustivament totes i cadascuna de les prescripcions tècniques previstes en el plec, sinó una descripció tècnica suficient, a fi que la Mesa pugui comprovar l'adequació de les ofertes, la qual cosa condueix a una presumpció d'ajust de les ofertes a les prescripcions exigides, davant l'omissió de referències que podrien resultar redundants, d'acord amb l'acceptació incondicionada que suposa la presentació de l'oferta a la licitació *ex* article 139.1 de la LCSP (RES 252/2023 del Tribunal Català de Contractes del Sector Públic).

S'ha de recordar que, d'acord amb l'article 139 de la LCSP, les proposicions dels interessats han d'ajustar-se als plecs i la documentació que regeix la licitació. La seva presentació suposa que l'empresari accepta incondicionalment el contingut de la totalitat de les clàusules o condicions, sense excepció o reserva.

Igualment, cal recordar, tal com estableix el TACRC i altres tribunals administratius en doctrina reiterada, que només és possible excloure una oferta per incompliment del PPT quan l'oferta sigui obertament contrària als requeriments del plec.

En tot cas, l'exclusió d'ofertes per incomplir les exigències tècniques establertes en els plecs només és pertinent quan l'incompliment sigui exprés, de manera que no hi hagi dubte que l'oferta és incongruent o s'oposa obertament a les prescripcions tècniques contingudes en el plec. Per tant, l'incompliment ha de ser clar, és a dir, s'ha de referir a elements objectius perfectament definits en el plec de prescripcions tècniques i s'ha de deduir amb facilitat de l'oferta, sense cap mena de dubte, que és impossible complir els requisits exigits en els plecs, circumstància que no concorre en aquest procediment, ja que l'adjudicatària del contracte fa referència expressa a la mida dels filtres i a la resta de característiques tècniques del mostrejador automàtic en la memòria tècnica presentada.



En el cas que ens ocupa, ens trobam davant una qüestió eminentment tècnica, per la qual cosa l'informe del departament promotor de la contractació és una peça clau per determinar l'admissió o l'exclusió dels licitadors. La Mesa de Contractació, valent-se d'aquest coneixement tècnic, ha fet seves les conclusions de l'informe esmentat i ha actuat en conseqüència.

Per valorar les ofertes, la tècnica del servei promotor va comprovar prèviament que els equips oferts per les licitadores complissin els requisits mínims exigits en el PPT. En el seu informe de 20 de setembre de 2024, hi va fer constar el següent:

Ambas empresas presentan una memoria técnica en la que detallan las características del equipo que ofertan.

Se ha revisado la documentación presentada y se comprueba que los dos equipos ofertados cumplen con los criterios mínimos de obligado cumplimiento detallados en el pliego de prescripciones técnicas.

Los dos cromatógrafos disponen de una bomba de alta presión, compartimento para columnas, muestreador automático y detector de conductividad con las características técnicas mínimas exigidas. Asimismo, disponen de un sistema de supresión de conductividad mediante una de las dos opciones requeridas en el pliego. Ambos equipos están robotizados y disponen del sistema informático exigido. También cumplen los requisitos de instalación, formación mínima (4 jornadas presenciales) y garantía mínima (3 años) requeridos.

I en l'informe tècnic emès per resoldre el recurs afirma el següent:

Teniendo en cuenta la memoria técnica presentada por la empresa Thermo Fisher Scientific, SLU, el muestreador ofertado cumple con los requisitos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas.

La tècnica signant de l'informe disposa, sens dubte, dels coneixements científics i tècnics suficients per avaluar els equips que oferien els licitadors. A més, coneix a la perfecció les necessitats públiques que cal satisfer i el sistema de cromatografia iònica objecte de la licitació.

Atès que l'objecte de la controvèrsia es basa en aspectes purament tècnics, cal tenir en compte el que estableix la doctrina i la jurisprudència en relació amb la presumpció d'encert dels informes tècnics i en l'anomenada discrecionalitat tècnica de l'Administració.

És un criteri constant aquell segons el qual en l'apreciació de les característiques tècniques de les ofertes i de la documentació d'aquest caire que les acompanya hi entra en joc el factor de la discrecionalitat tècnica de l'Administració. Per regla general, el Tribunal Suprem, els tribunals administratius de recursos contractuals i aquesta JCCA han considerat en



múltiples ocasions que no es poden revisar amb criteris jurídics aspectes que han de ser avaluats amb criteris estrictament tècnics. Es considera que els informes tècnics gaudeixen de presumpció d'encert i configuren l'anomenat principi de discrecionalitat tècnica de l'Administració. Entre d'altres, es pot esmentar la Resolució 632/2019, de 6 de juny, del TACRC, segons la qual:

[...] siendo necesario recordar, a estos efectos, la doctrina sentada por este Tribunal a propósito del principio de discrecionalidad técnica que ampara estos informes, cuyo criterio únicamente podrá ser revisado en los casos en los que se aprecie discriminación, arbitrariedad o error material manifiesto.

Conforme a esta doctrina, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, o que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material ostensible o manifiesto al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Tenint en compte el contingut de l'oferta tècnica de l'adjudicatària i els informes del servei promotor, no s'infereix que els filtres incompleixen la mida exigida i, en aquest sentit, no s'aprecia un incompliment evident i manifest que hagi de comportar l'exclusió de Thermo Fisher Scientific, SLU, per contravenir la prescripció tècnica objecte de la controvèrsia.

En conclusió, atès el que consta en l'expedient, no s'adverteix que hi hagi discriminació, arbitrarietat ni error material manifest en els informes tècnics, per la qual cosa, d'acord amb els principis de presumpció d'encert dels informes tècnics i de discrecionalitat tècnica de l'Administració, cal respectar els resultats de la comprovació del compliment dels requisits tècnics i considerar correcta l'adjudicació del contracte a favor de Thermo Fisher Scientific, SLU.

Per tot això, dict el següent

### **Acord**

1. Desestimar íntegrament el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Metrohm Hispania, SL, contra la resolució de 8 de novembre de 2024 per la qual es va adjudicar el contracte d'adquisició i instal·lació d'un sistema de cromatografia iònica per al Laboratori de Salut Pública de les Illes Balears a l'empresa Thermo Fisher Scientific, SLU.
2. Notificar aquesta Resolució a les persones interessades i a l'òrgan de contractació.



## **Interposició de recursos**

Contra aquesta Resolució, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero