



Expediente: 21/2021

ACUERDO 38/2021, de 15 abril, 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.U. frente a la exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato “*OB10/2020 Arrendamiento del equipamiento que compone el quirófano híbrido y la obra necesaria de adaptación de los locales (incluyendo proyecto y Dirección de Obra)*”, tramitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 3 de noviembre de 2020, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante, SNS-O) publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*OB10/2020 Arrendamiento del equipamiento que compone el quirófano híbrido y la obra necesaria de adaptación de los locales (incluyendo proyecto y Dirección de Obra)*”.

A dicho contrato concurrieron tres licitadores:

- PHILIPS IBÉRICA, S.A.
- CAIXABANK EQUIPMENT FINANCE, S.A.U.
- SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U.

SEGUNDO.- Con fecha 15 de enero de 2021, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del sobre A (Documentación administrativa) presentado por los licitadores, admitiendo a todos ellos.

Con fecha 18 de enero procedió a la apertura del sobre B (Proposición relativa a criterios no cuantificables mediante fórmulas) y acordó encomendar la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas al servicio competente.

Con fecha 2 de marzo se emitió un informe por el Servicio de Infraestructuras del SNS-O en el que se señala que la oferta presentada por SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U. no cumple con las prescripciones técnicas del pliego.

El 8 de marzo la Mesa de Contratación acordó excluir a dicho licitador, y el 12 de marzo se emitió la comunicación de exclusión en la que se hace constar lo siguiente:

“En las Prescripciones técnicas, se requiere:

- “Ecodoppler portátil”.

El modelo presentado por Ud. en su oferta, Acuson Juniper, es un equipo de ecografía que no es portátil. El ecógrafo presentado por SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U. dispone de un carro integrado en el equipo, siendo indivisible, por lo que no es posible transportarlo con una mano ni apoyarlo sobre otras superficies para facilitar el trabajo”.

TERCERO.- Con fecha 22 de marzo de 2021, SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la exclusión de su oferta.

El propio 22 de marzo se requirió la subsanación de la reclamación, la cual se cumplimentó el mismo día.

En la reclamación interpuesta se formulan las siguientes alegaciones:

1ª. Interpretación errónea de los pliegos del contrato por parte de la Mesa de Contratación.

Alega que la Mesa de Contratación atribuye a la cláusula 13ª del Anexo VIII de los pliegos, concerniente a las prescripciones técnicas, unas especificaciones técnicas que no figuran en los mismos, ya que en dicha cláusula no consta que el carro no pueda estar integrado, ni que el ecógrafo deba poder ser transportado con una mano o apoyado en otras superficies.

Alude a la consideración de los pliegos como ley del contrato y señala que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, refiriéndose, a continuación, a los distintos tipos de interpretación posible:

a) Interpretación literal, conforme al artículo 1281 del Código Civil: alega que el ecógrafo ofertado es movable y fácil de transportar, conforme a la definición de la Real Academia Española (RAE) del término “portátil”, así como que, conforme a su manual, puede moverse y transportarse con facilidad. Asimismo, señala que las prescripciones técnicas no exigen que el carro no pueda estar integrado en el ecógrafo, sino simplemente que debe portar el ecógrafo, como un carro de transporte.

b) Interpretación sistemática: alega que el contrato parece invitar precisamente a la presentación de un ecógrafo en un carro de transporte, así como que al redactar el pliego la definición de “portátil” se consideró suficiente, sin que fuera necesario ningún atributo más de tamaño, etc., pues dado el detalle de aquel, si esta hubiera sido la intención del órgano de contratación, así se hubiera expresado. Señala que ello resalta aún más cuando se comprueba el esmerado detalle que muestra el pliego en la definición de otros accesorios, como en el caso de las dos lámparas quirúrgicas, en las que incluso se concreta el color de la lámpara. Concluye que, en caso de que se hubiera exigido un ecógrafo portátil con unas dimensiones reducidas y un carro no integrado, no hubiera tenido ningún inconveniente en ofertar otro ecógrafo ajustado a dichas características.

c) Interpretación histórica o basada en precedentes: señala que, ante otros órganos de contratación, tanto la reclamante como otros licitadores han presentado

ecógrafos de similares características y han resultado adjudicatarias, citando diversos ejemplos de ello. Asimismo, alega que cuando el SNS-O pretendía un mayor grado de portabilidad lo expresaba claramente, especificando las dimensiones del ecógrafo.

d) Interpretación finalista: alega que el motivo por el que se exige que el ecógrafo sea portátil es para facilitar el trabajo de los sanitarios y operadores que lo manejan, señalando que el ecógrafo ofertado es absolutamente portátil y de fácil manejo, y que incluso podría manejarse con una mano, si bien el carro está integrado por no haberse dispuesto en las prescripciones técnicas que debía estar separado.

Alega, asimismo, que la cláusula y la definición son oscuras, y que el artículo 1288 del Código Civil señala *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*. Con cita de diversa doctrina, concluye que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos no puede perjudicar a los licitadores.

2ª. Vulneración de los principios de la contratación pública.

Alega que el acuerdo de exclusión es contrario a los principios básicos de la contratación pública y, especialmente, al principio de concurrencia, así como que la jurisprudencia y la doctrina administrativa se inclinan cada vez más por la aplicación de un criterio antiformalista y restrictivo en el examen de las causas de exclusión de las proposiciones, afirmando que *“una interpretación literalista que conduzca a la admisión de las proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de concurrencia”*.

Señala, asimismo, que no cualquier incumplimiento conlleva la exclusión, sino que el mismo debe ser expreso y claro, derivando la imposibilidad de ejecutar adecuadamente el contrato, extremo que no concurre.

3ª. La exclusión es desproporcionada porque el ecógrafo es un accesorio del objeto del contrato.

Alega, con carácter supletorio, que el contrato requiere la realización de una obra para el acondicionamiento del quirófano híbrido y el *renting* de diversos equipamientos médicos, siendo el ecógrafo una parte accesorio de dicho contrato, por lo que la exclusión es desproporcionada, aludiendo a la proporcionalidad como parámetro para el control de las potestades discrecionales.

Atendiendo a todo lo expuesto, solicita que se declare la anulabilidad del acuerdo de exclusión y, consecuentemente, que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la admisión de las ofertas, al objeto de que se admita y se valore su oferta por cumplir con la totalidad de los pliegos, incluidas las prescripciones técnicas.

Asimismo, solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de licitación.

CUARTO.- Con fecha 23 de marzo de 2021 se solicitó al órgano de contratación la aportación del expediente del contrato y, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LFCP.

Con fecha 25 de marzo, el SNS-O aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, al que se adjunta un informe del Servicio de Infraestructuras de dicho organismo autónomo.

En sus alegaciones, el órgano de contratación se remite a lo dispuesto en el citado informe técnico, si bien se realizan dos precisiones:

1ª. Respecto a la afirmación del reclamante de que el pliego adolece de oscuridad, señala que las prescripciones técnicas exigían un “ecógrafo digital portátil”, habiendo quedado suficientemente acreditado en el citado informe que dichos términos, desde un punto de vista técnico, conforman un término específico de indubitada aceptación en el ámbito especializado. Asimismo, señala que, no obstante, si el licitador entendía que dicho término adolecía de oscuridad, bien pudo haber impugnado el pliego regulador, o haber solicitado una aclaración a la Administración convocante.

2ª. Alude a la consideración de los pliegos como ley del contrato y a la vinculación de las partes a los mismos, señalando que “(...), *las ofertas presentadas por los licitadores deben adecuarse a las condiciones técnicas establecidas en los pliegos, siendo la consecuencia del incumplimiento de tal extremo, la exclusión de la oferta, (...)*” (Acuerdo 18/2021, de 22 de febrero, de este Tribunal).

Alega que no ha lugar a la medida cautelar solicitada, dada la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de la LFCP, y solicita la desestimación de la reclamación.

En el informe técnico emitido por el Servicio de Infraestructuras del SNS-O se advierte que el mismo se ciñe exclusivamente a los aspectos técnicos discutidos en la reclamación, realizándose las siguientes consideraciones que, para mayor claridad, se formulan en el mismo orden seguido en aquella:

1ª. Señala que, tal y como explica el recurso, debe hacerse una interpretación literal, sistemática y finalista de las prescripciones técnicas a la hora de presentar una oferta a una licitación, pero que, sin embargo, el reclamante obvia mencionar que el término “ecógrafo portátil” es un término técnico de amplio uso en el ámbito del equipamiento médico. Señala, asimismo, que las dos palabras, en conjunto, conforman un término que adquiere un significado diferente al de las palabras por separado, citando a este respecto el artículo que adjunta de la Sociedad Europea de Radiología, en donde se definen tres tipos existentes de ecógrafos portátiles, pudiendo transportarse todos ellos en una mano y apoyarse sobre superficies, criterios que no cumplen los equipos no portátiles como el Acuson Juniper ofertado por el reclamante. Asimismo, señala que la página oficial de SIEMENS muestra las distintas gamas y modelos de ecógrafos disponibles, siendo algunos portátiles y otros no, por lo que entienden que la compañía no sólo conoce los términos y sabe diferenciarlos, sino que discrimina un tipo de equipo de otro dentro de su marketing.

a) Respecto a la interpretación literal, manifiesta que la cláusula 13ª del pliego técnico establece que, entre otros equipamientos, los licitadores deben proporcionar un ecodoppler portátil que disponga de un ecógrafo digital portátil y, entre otros, de un carro de transporte, siendo inherente a la definición dada de portátil que el carro debe ser independiente del equipo.

Señala, asimismo, que el reclamante omite la segunda acepción dada a la palabra “portátil” por la RAE (“ordenador portátil”), así como que un ecógrafo no es más que un ordenador, generalmente basado en el sistema Windows, al que se le ha colocado un interfaz de usuario dedicado a la ecografía, por lo que la citada acepción es la más adecuada para referirse a un ecógrafo portátil.

Alega que el ecógrafo ofertado es movable, pero no fácil de transportar, tal y como resulta de las precauciones señaladas en el manual del producto, en donde se da a entender que el equipo es inestable, su transporte es complejo al tener que estar pendiente tanto del entorno como del equipo y que, además, es necesario bloquear las ruedas si no se quiere perder el control del equipo. Todo ello parece indicar, según señala, que su ubicación y el espacio que necesita para la misma son muy exigentes, definición contraria a “fácil transporte” e incompatible con el ambiente de trabajo de un quirófano híbrido para cirugía vascular.

Concluye, por lo tanto, que el modelo de ecógrafo ofertado no cumpliría ninguna de las dos acepciones de la definición de “portátil” que hace la RAE, y que el concepto de equipo portátil excluye a aquellos que no puedan separarse del carro.

b) Respecto a la interpretación sistemática, señala que el contrato solicita que se incluya un carro de transporte junto con el ecógrafo, sin dar a entender en ninguno de sus puntos que éste deba estar integrado, como el del reclamante, así como que, lo que resulta a todas luces evidente es que, al redactar el pliego, la definición de “portátil” se consideró suficiente, ya que tanto la nomenclatura técnica, como la definición por parte de la RAE, como el conocimiento de estos conceptos por parte de todos los licitadores,

como la Sociedad Europea de Radiología, suponen que un ecógrafo portátil es similar en concepto a un ordenador portátil o derivado de este.

Señala que el hecho de que el ecógrafo deba transportarse con una mano o que pueda apoyarse en otras superficies, o que el carro no deba estar integrado en el ecógrafo, no son más que extensiones de la propia definición de portátil, que no se consideraron necesarias al ser inherentes al término.

Considera que la alegación relativa al supuesto esmerado detalle que muestran las prescripciones en otros aspectos implica un total desconocimiento sobre los aspectos técnicos de las mismas y de su importancia en procedimientos quirúrgicos, siendo condiciones básicas de un quirófano para aumentar la seguridad del paciente. Señala que estos valores son críticos para la cirugía, por lo que se concretaron en las prescripciones técnicas. Sin embargo, el tamaño del ecógrafo no lo es, ya que al ser portátil no va a exceder mucho en tamaño a lo presente en el mercado, siendo un indicativo de ello el tamaño mínimo exigido de la pantalla (11”), ya que si no se desease un equipo compacto y pequeño, como lo es un portátil, este valor sería muy superior.

Concluye que estas características no se detallaron más para asegurar la concurrencia y que, como puede verse en la página oficial de SIEMENS y puede inferirse de su recurso, el reclamante dispone de al menos dos equipos que cumplen con las características exigidas, por lo que no habría tenido ningún inconveniente en ofertar otro ecógrafo ajustado a dichas características.

c) Respecto a la interpretación histórica, señala que en el primero de los ejemplos de otras licitaciones a las que alude el reclamante, la de la Gerencia del Área de Atención Integrada de Guadalajara, existen varios errores terminológicos, siendo también erróneo el CPV del contrato, por lo que *“no llama la atención que se haya podido generar confusión entre los equipos móviles y los portátiles”*.

Señala, asimismo, que PHILIPS no considera el Affiniti 30 como equipo portátil, sino como ecógrafo de carro estándar, conforme a la presentación elaborada por dicha empresa y realizada en junio de 2018.

Respecto al pliego del Hospital de Cáceres, señala que junto con el ecógrafo debe entregarse un carro - sin pedir que estén integrados -, y manifiesta que sólo se ha encontrado la resolución de adjudicación, por lo que no se ha podido comprobar qué tipo de equipos fueron adjudicados ni cómo se desarrolló la licitación.

Respecto al expediente OB5/2011 tramitado por el SNS-O, señala que el reclamante manifiesta entender que se trata de un equipo no integrado por sus dimensiones (algo que también podría haber entendido del tamaño de pantalla exigido en el presente contrato), por lo que expone de manera clara el conocimiento de qué significa que un ecógrafo sea portátil desde hace, por lo menos, diez años.

Señala que otras características propias de ecógrafos portátiles mostradas en otras licitaciones son: carro independiente y capacidad de trabajar de forma portátil (en mano) y semi-portátil (en carro de transporte). Concluye que no se conoce ningún equipo en el mercado cuya pantalla principal sea de alrededor de 11 pulgadas y no sea portátil, salvo aquellos obsoletos que ya no se comercializan.

d) Respecto a la interpretación finalista, señala que el entorno de un quirófano híbrido justifica que en el pliego se solicite que el equipo sea portátil, ya que sus dimensiones y características se adaptan mejor a esta situación que un equipo tan voluminoso como un ecógrafo con carro estándar.

Señala que en las fotos y en el manual aportado por el reclamante se puede comprobar que el Acuson Juniper no es un equipo compacto que no tenga problemas al interactuar con su entorno, así como que el resto de empresas que han presentado oferta en la licitación han comprendido correctamente este concepto, presentando equipos tipo Tablet, que entran dentro de las tres categorías de equipos portátiles que define la Sociedad Europea de Radiología.

Considera que los equipos que entran en la categoría de “accesorios” son más sencillos, pero no menos importantes, siendo la concepción del reclamante de estos equipos como elementos accesorios o “extra” completamente errónea, tratándose de un concepto tergiversado en el recurso.

2ª. Alega que adjetivar la cláusula y su definición como oscuras obedece únicamente a la conveniencia para la argumentación del recurso ante una oferta mal planteada, siendo la definición clara tanto para el reclamante como para el resto de licitadores.

3ª. Señala que en ninguna parte del pliego se define este equipo como una prestación de menor interés que las otras, así como que, como ya se ha expuesto, todos los equipos bajo la categoría de accesorios son equipos de menor banda tecnológica pero igualmente críticos, y que el ecógrafo tiene un papel esencial en las fases iniciales de la actividad quirúrgica, cuando se prepara la intervención vascular.

QUINTO.- Por el Acuerdo 31/2021, de 26 de marzo, se estimó la solicitud de adopción de media cautelar instada por el reclamante.

SEXTO.- El 26 de marzo de 2021 se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose presentado alegaciones por PHILIPS IBÉRICA S.A, con fecha 30 de marzo, en las que expone lo siguiente:

1ª. Que no se han vulnerado los principios de la contratación pública al excluir la oferta del reclamante, sino que se ha consagrado el principio de legalidad, en virtud del cual, los pliegos son la ley del contrato, así como el principio de igualdad de trato entre licitadores.

Señala que ninguna entidad impugnó los pliegos ni los consideró limitativos de la concurrencia en el momento procesal oportuno, no habiéndose tampoco formulado

preguntas en relación al requisito incumplido por el reclamante, por lo que no cabe que este pretenda la modificación o una interpretación que resulte favorable a su oferta, pese a no cumplir los requisitos mínimos.

2ª. Que el reclamante pretende que se equiparen u homologuen prestaciones técnicas de distintos tipos de productos alegando la máxima concurrencia, omitiendo que cuenta con un modelo de ecógrafo portátil, tal y como se constata en su página web. Señala, asimismo, que los otros expedientes de contratación a los que alude no son equiparables al actual, pues no tenían el mismo objeto de este (quirófano completo).

3ª. Que no cabe considerar que exista oscuridad pues *“los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes”*, por lo que habrá de estarse al sentido literal de los pliegos. Señala que las tres entidades licitadoras son expertas en el ámbito de la tecnología sanitaria y cuentan con una solución oportuna, así como que el equipo ofertado por el reclamante es móvil pero no portátil, al ser un equipo pesado que con todos sus componentes requiere de ruedas para poder ser transportado. Señala que dos de las tres entidades licitadoras sí han aportado un equipo acorde a lo requerido, y que el expediente de contratación permite la incorporación de productos de terceras entidades a la solución total ofertada por los licitadores, por lo que no existiría limitación a la concurrencia en ningún caso.

4ª. Que, si se redujera el concepto de *“ecógrafo portátil”* al que puede arrastrarse gracias a sus ruedas, habría que concluir que todos los ecógrafos del mercado son portátiles, ya que todos pueden ser arrastrados, no existiendo instalaciones fijas que sean inamovibles o que estén instaladas de forma permanente.

Señala que cuando un pliego requiere un equipo de *“ecografía digital portátil”*, no se persigue que se pueda transportar o arrastrar por el suelo, sino que pueda ser llevado en la mano o en un carro independiente, así como que pueda ponerse en la propia cama del paciente, en la mesa de un quirófano o en un área de exploración, apoyándose en cualquier superficie.

5ª. Que el equipo ofertado por el reclamante se define en su propia documentación técnica como “unidad móvil”, con unas elevadas restricciones a la movilidad, lo cual es contrario al concepto “portátil” y a los estándares sobre “ecografía digital portátil”.

6ª. Que el uso pretendido por el órgano de contratación es que el “ecógrafo digital portátil” pueda utilizarse en el quirófano híbrido, un espacio donde la versatilidad, el tamaño y la posibilidad de ser ubicado en múltiples superficies, son elementos esenciales, siendo esto un estándar en el estado de la ciencia y en el sector de la tecnología sanitaria donde la entidad reclamante es una entidad consolidada.

7ª. Que se opone a la interpretación histórica que realiza el reclamante, así como que la imagen del modelo de ecógrafo de PHILIPS que se aporta no es la que se ha ofertado en el presente expediente de contratación, no coincidiendo el objeto de ambos expedientes.

8ª. Que se opone, igualmente, a la interpretación finalista, ya que el “ecógrafo digital portátil” es un elemento fundamental del expediente, tal y como ha sido configurado en los pliegos, y además es un elemento esencial dentro de la práctica clínica que se realizará en el quirófano híbrido, por lo que no cabe interpretar que quepa omitir el cumplimiento de los requisitos mínimos respecto de los equipamientos accesorios, ni que estos sean menos importantes por razón de su peso económico dentro de la oferta.

9ª. Que el principio antiformalista a que alude el reclamante afectaría, por ejemplo, a la flexibilidad en la aplicación de las reglas procesales, a fin de otorgar un plazo de subsanación o de aclaraciones, pero no puede permitir que una entidad altere su oferta ni que se pase por alto el cumplimiento de los requisitos mínimos del expediente, por lo que deben rechazarse las reiteradas alusiones a la libertad de concurrencia que realiza. Concluye que el equipo ofertado supone la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato, y ello es causa de su exclusión.

Por todo ello, solicita que se declare la plena conformidad del acuerdo de exclusión, así como que se acuerde el levantamiento de la medida provisional de suspensión cautelar del procedimiento, como consecuencia de la inadmisión de las pretensiones del reclamante.

SÉPTIMO.- Por el Acuerdo 35/2021, de 7 de abril, se desestimó la solicitud de revocación de la medida cautelar formulada por PHILIPS IBÉRICA, S.A.

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 el acto impugnado susceptible de reclamación ante este Tribunal conforme al artículo 122.2.

SEGUNDO. - 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.

TERCERO. - 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.

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.- Constituye el objeto de la presente reclamación el acuerdo adoptado, en sesión celebrada con fecha 8 de marzo de 2021, por la Mesa de Contratación designada en el procedimiento de adjudicación del contrato “OB10/2020 Arrendamiento del equipamiento que compone el quirófano híbrido y la obra necesaria de adaptación

de los locales (incluyendo proyecto y Dirección de Obra)”, en cuya virtud se resuelve la exclusión de la reclamante motivada en que uno de los equipamientos ofertados incumple las prescripciones técnicas establecidas en el Pliego regulador. Concretamente, se trata del equipamiento correspondiente al ecodoppler portátil exigido en la cláusula decimotercera de dichas prescripciones técnicas, derivando la exclusión del hecho de que el modelo ofertado por ésta no es portátil. Decisión que, en atención a los motivos expuestos de manera pormenorizada en los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, considera no ajustada a Derecho; interesando, por tal motivo, su anulación y la retroacción de las actuaciones al momento en que la Mesa de Contratación evaluó su oferta a los efectos de que proceda a su admisión.

Afirma la reclamante que el modelo presentado en su oferta cumple la prescripción técnica indicada, basando su argumentación, en primer término, en que la interpretación del pliego realizada por la Mesa de Contratación es errónea y contraria al principio de concurrencia, pues el término portátil se define como movable y fácil de transportar; características que reúne su producto aún cuando el ecógrafo se halle integrado en el carro, pues tampoco el pliego exige que dicho producto no deba estar integrado en el carro de transporte. Asimismo, y también relacionado con la interpretación de tal prescripción técnica, indica que de admitirse la interpretación realizada cabría concluir que la citada cláusula del pliego adolece de oscuridad y, por tal motivo, debiera resolverse en su favor.

El órgano de contratación estima que la interpretación realizada por la Mesa de Contratación resulta ajustada a Derecho, pues, como se desprende del informe emitido con ocasión de la interposición de la presente reclamación por los Ingenieros Biomédicos del Servicio de Infraestructuras, desde el punto de vista técnico, no resulta equiparable un equipo portátil frente a otro que es transportable mediante un carro. Entiende, en tal sentido, que el término “ecógrafo portátil” es claro y suficientemente ilustrativo del tipo de ecógrafo solicitado, no adoleciendo tal prescripción de oscuridad alguna.

La tercera interesada que ha comparecido en el presente procedimiento de reclamación, tras poner de manifiesto que no se sustanció impugnación o aclaración alguna al pliego en relación con el extremo ahora denunciado, expone que la citada prescripción no adolece de oscuridad y, coincidiendo con lo apuntado en el informe técnico aportado por la entidad contratante, señala que el ecógrafo ofertado por la reclamante es móvil pero no portátil pues requiere ruedas para ser transportado. Asimismo, considera que si, como hace la reclamante, se reduce el concepto de ecógrafo portátil a aquellos que puedan arrastrarse por el suelo gracias a sus ruedas, todos los existentes en el mercado merecerían tal calificación pues no existen instalaciones fijas de ecografía; e indica que las tres participantes en el procedimiento son entidades expertas en el ámbito de la tecnología sanitaria que, incluida la reclamante, cuentan con productos que se ajustan a la característica técnica requerida.

Expuestas de manera sucinta las posiciones de las partes, la resolución del motivo de impugnación invocado requiere determinar si la oferta presentada por la reclamante en lo que al equipamiento “Ecodoppler portátil” se refiere, se ajusta a lo exigido en el pliego regulador del contrato.

Con carácter previo al examen de la prescripción técnica controvertida debemos señalar que el Pliego constituye la ley del contrato, constituyendo, como indica la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla – La Mancha de 7 de diciembre de 2020, el documento administrativo que forma parte de la preparación del expediente de contratación y que contendrá todas aquellas declaraciones jurídicas, económicas y administrativas, que regirán las relaciones jurídico contractuales de las partes - Administración, licitadores y contratista - desde el inicio de la licitación del contrato hasta su extinción, incluidas las posibles incidencias por las que pueda pasar la vida del contrato.

Derivado de tal consideración, determina el artículo 53.1 LFCP que *“1. Las proposiciones deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”*. Pues, como señala la resolución judicial citada *“El Pliego de Cláusulas Administrativas*

Particulares (PCAP) es el documento esencial del contrato, la "ley fundamental del contrato". Así se ha recogido en todas las leyes de contratos, por lo que los Tribunales jurisdiccionales (SSTS de 20 de diciembre de 1992, 12 feb. 1998, 15 mar. 1999, 2 abr. 1999, 15 jun. 1999, 19 sep. 2000, 14 noviembre de 2000, 28 nov. 2000, 19 mar. 2001; 25 may. 2004; 6 may. 2008; 29 abr. 2009; de 19 mar. 2013; STSJ de Castilla y León 2487/2014 de 1 de diciembre, rec. 343/2014; STS. 5592/2016, de 22 de diciembre, rec. 1136/2015; STSJ Asturias de fecha 29 jul. 2016, rec. 322/201, etc.) y las JCCA han apelado reiteradamente a este carácter a su "fuerza vinculante".

Este carácter de los pliegos como ley del contrato se reitera ahora también constantemente por los Tribunales administrativos de Recursos contractuales: Resoluciones del Tribunal Administrativo Central nº 142/2012, de 28 de junio; nº 271/2012, de 30 de noviembre; nº 17/2013; nº 116/2016, de 11 de febrero; Acuerdo del TACP de la Comunidad de Madrid nº 9/2012, de 25 de enero; RTARC de Castilla y León nº 26/2013, de 29 de mayo; RTARC de Castilla y León nº 57/2017, de 25 de agosto; etc.

Este carácter de ley inter-partes de los pliegos no debe hacer olvidar que éstos se imponen por una parte contratante a la otra, a la que no quedan más opciones que aceptarlos o recurrirlos previamente; se trata de auténticos «contratos de adhesión». Así lo reconoce expresamente el Dictamen del Consejo de Estado al anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Público (Dictamen 514/2006, de 25 de mayo). La STS de 3 de febrero de 2003, dictada en unificación de doctrina, afirma. "Es manifiesto que los contratos administrativos son contratos de adhesión, en que la Administración es quien redacta las cláusulas correspondientes".

El PCAP regula esencialmente tres cuestiones: define el objeto del contrato y predetermina los derechos y obligaciones de las partes en relación con la ejecución de dicho contrato; establece los requisitos que han de reunir los licitadores que pueden optar a la adjudicación del contrato; regula el procedimiento y los criterios para elegir al contratista.

En definitiva, el PCAP puede definirse como el documento del contrato que elabora unilateralmente la parte contratante y que preestablece el contenido material del contrato, definiendo su objeto y los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del objeto, establece con carácter inamovible los requisitos de capacidad y

solvencia que han de reunir los posibles adjudicatarios y el procedimiento y los criterios para la selección del contratista adjudicatario. Constituyen, por tanto, la norma fundamental del contrato, es decir, es la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el "pacta sunt servanda" con los corolarios del imperio de la buena fe del non licet contra los actos propios. En su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo Artículo 1281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (STS de 19 de marzo de 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). La Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato». No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas”.

Sobre este particular señala la Sentencia de la Audiencia Nacional de 19 de septiembre de 2018 que “A este respecto, no es ocioso recordar que, aun constituyendo una prerrogativa de la Administración la de "resolver las dudas que ofrezca" el cumplimiento de los contratos (artículo 210 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, aplicable al supuesto de autos - actualmente, artículo 190 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-), ello ha de hacerse, según el Tribunal Supremo, de conformidad con lo convenido y libremente pactado por las partes (en este sentido, sentencia de 30 de mayo de 1989), de modo que nunca puede llegar esta potestad a atribuir al exclusivo arbitrio de la Administración la validez o el cumplimiento de los contratos (sentencia de 24 de septiembre de 1991), ya que interpretar no es sino desentrañar y explicitar el contenido real de los derechos y de las obligaciones que los contratistas pactaron, precisando lo verdaderamente querido por ellos (así, sentencia de 26 de enero de 1990).

También hay que añadir que, como ha explicado el Tribunal Supremo, las cláusulas de los contratos no pueden interpretarse aisladamente, sino que han de serlo, como dice el artículo 1285 del Código Civil, las unas por las otras (sentencias de 29 de abril de 1980, de 24 de julio de 1989 o de 24 de julio de 1995), en su contexto, no sólo en alguna de sus cláusulas (sentencia de 30 de julio de 1994), sin que, a tenor del artículo 1282 de dicho Código, las cláusulas oscuras puedan beneficiar a quien la plasmó (sentencias de 14 de marzo y de 8 de noviembre de 1988 o de 16 de mayo de 1995), de manera que, para la interpretación de los contratos, hay que tener en cuenta, en primer lugar, el sentido literal y expreso de sus cláusulas, para deducir, ante la posible imprecisión de ellas, cuál sea la intención de los contratantes, acomodada a la naturaleza y efectos deducibles de las relaciones contractuales en litigio (sentencia de 6 de abril de 1984)”.

También este Tribunal se ha pronunciado sobre la aplicación supletoria, en la interpretación de los pliegos, de las normas del Código Civil correspondientes a las reglas de interpretación de los contratos contenidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil que, como señala el Tribunal Supremo en Sentencia 197/2007, de 1 de marzo, constituyen un conjunto o cuerpo subordinado y complementario entre sí, de las cuales tiene rango preferencial, y prioritario, la correspondiente al párrafo primero del artículo 1281 del Código Civil. De tal manera, que si la claridad de los términos de un contrato no dejan dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas de los artículos siguientes, que vienen a funcionar con carácter subsidiario, respecto a la que preconiza la interpretación literal, cuando tal claridad no concurre.

Así lo hemos señalado, entre otros, en nuestro Acuerdo 15/2021, de 9 de febrero, en el que con cita del Acuerdo 11/2021, de 3 de febrero, sobre este particular, expusimos que “(...) *Sobre la cuestión relativa a la interpretación de las cláusulas contenidas en los pliegos reguladores de los contratos, en nuestro Acuerdo 97/2020, de 23 de octubre, señalamos que “Respecto a la interpretación de los pliegos, la Resolución 402/2014, de 23 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, señala que “Como ya ha precisado reiteradamente este Tribunal, sirva de ejemplo la reciente Resolución n° 173/2014, de 28 de febrero, las cláusulas de los pliegos han de ser claras, evitando interpretaciones contradictorias, sin que la ambigüedad u oscuridad en su redacción puedan perjudicar a los licitadores.*

Igualmente este Tribunal ratifica su doctrina en cuanto a los criterios de interpretación a tener en cuenta respecto del pliego que no dejan de ser los que disponen los artículos 1281 al 1289 del Código Civil, sentido literal de sus cláusulas si los términos son claros, interpretación teleológica y también la interpretación lógica del clausulado (Resolución n° 199/2014, de 11 de febrero).

En esas resoluciones (por todas, la Resolución n° 049/2011, de 24 de febrero) ya señalábamos que si las dudas de interpretación en los pliegos no es posible solventarlas de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público, debe acudir al Código Civil, cuyo artículo 1.288 dispone que “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”.

(...).

Como indicamos en nuestro Acuerdo 77/2020, de 11 de septiembre, en la interpretación de los pliegos es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas; refiriéndose, entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009, a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No pudiéndose olvidar que el artículo 1.282 del

Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato.”

Como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2014 que recoge "...la propia interpretación del contrato debe hacerse en los términos regulados en el artículo 1.281 del Código Civil, debiendo prevalecer la voluntad de las partes contratantes frente a los términos literales del contrato. Y es evidente que para valorar cual es la intención de las partes, se debe hacer una Interpretación global, lógica y sistemática de todo el clausulado del contrato y no de una cláusula aisladamente”.

Expuesta la doctrina aplicable a la controversia suscitada, procede su aplicación al caso concreto, lo que ha de partir de la concreta previsión del pliego cuya interpretación se somete a consideración de este Tribunal.

Así, el objeto del contrato al que se contrae la presente reclamación especial está constituido por el arrendamiento del equipamiento que compone el quirófano híbrido y la obra necesaria de adaptación de los locales (incluyendo proyecto y Dirección de Obra) para el Complejo Hospitalario de Navarra; disponiendo la cláusula 8.2 del Cuadro de Características del Contrato que en el Sobre B de las proposiciones presentadas las personas licitadoras debían incluir, entre otra, toda la documentación necesaria para la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas.

Partiendo de tal exigencia, entre el equipamiento a proporcionar, el apartado decimotercero del Anexo VIII relativo a las prescripciones técnicas particulares, prevé el siguiente:

- *“Ecodoppler portátil:*
 - o Ecógrafo digital portátil.*
 - o Profundidad de campo que alcance los 25 cm.*
 - o Pantalla plana, de alta resolución y en color. Tamaño: mínimo 11”.*
 - o Modos de trabajo:*
 - Modo 2D.*

- Doppler espectral pulsado.*
- Doppler color.*
- Power Doppler.*
- o Software-paquete de medidas y cálculos para aplicaciones vasculares y de imagen general.*
- o Software específico de visualización de agujas.*
- o Estación de trabajo integrada en el propio equipo, para el post procesado de los estudios.*
- o Sistema de Cine-Loop/clips dinámicos para la revisión de imágenes.*
- o Disponibilidad de paso de imágenes a través de USB.*
- o Sistema de reencendido rápido de modo de hibernación.*
- o Carro de transporte ergonómico con soporte para sondas y accesorios.*
- o Manual de usuario.*
- o Transductores o Sondas:*
 - Transductor convex multifrecuencia.*
 - Transductor lineal multifrecuencia.*
- o Conexión simultánea de todas las sondas.*
- o Conectividad:*
 - DICOM 3.0.*
 - Se deberá cumplir los requerimientos técnicos referidos en el documento adjunto “28969 Requerimientos STS - Pliego Quirófano Híbrido Ecodoppler OB10-2020 v1.0”.*

Dicho lo anterior, el origen de la controversia se encuentra en la delimitación de qué debe entenderse como ecógrafo portátil, pues mientras a juicio de la reclamante el equipo por ella ofertado reúne tal condición - pues si bien el ecógrafo está integrado, de forma inseparable, en el carro, lo cierto es que es movable y fácil de transportar -, para la entidad contratante y la tercera interesada tal circunstancia impide que el ecógrafo sea considerado como portátil, incumpléndose así la exigencia técnica indicada en el pliego.

Pues bien, aplicando las reglas de interpretación anteriormente referidas debe acudirse, en primer término, a la literalidad de la prescripción técnica controvertida en orden a verificar si a través de su aplicación se disipan las dudas que la misma plantea. Así, como indica la reclamante, si acudimos a la RAE constan dos acepciones del término portátil, “movible y fácil de transportar” y “ordenador portátil”; resultando así que al indicarse en la descripción de las características técnicas del ecoppler “ecógrafo digital portátil” parece estar refiriéndose a la movilidad de dicho ecógrafo.

Dicho lo anterior, no podemos pasar por alto que en el mercado existen distintas modalidades de los aparatos que nos ocupan, siendo uno de los elementos diferenciadores, precisamente, su configuración integrada de forma inseparable en una estructura o carro de transporte, o separada del mismo, posibilitando en este segundo caso su manejo y traslado entre los distintos servicios como si de un dispositivo digital móvil al uso se tratara sin necesidad de elemento de transporte adicional alguno. De este modo, atendiendo al significado gramatical del término “portátil”, queda claro que en este segundo supuesto el ecógrafo merecerá tal calificación. Si bien debe advertirse la insuficiencia de tal interpretación literal, precisamente, en atención a que la misma cláusula técnica, tras referir la característica de la portabilidad al propio ecógrafo, dispone que el equipo ofertado cuente con carro de transporte ergonómico con soporte para sondas y accesorios; previsiones que arrojan serias dudas sobre si, como es el caso, un equipamiento en el que siendo el ecógrafo inseparable del carro y, por tanto, transportable pero no de forma independiente sino con la estructura donde está integrado, debe ser considerado portátil, tal y como evidencia, precisamente, la concreta controversia suscitada.

Llegados a este punto, debemos acudir a una interpretación sistemática y lógica de la controvertida prescripción técnica; interpretación que en modo alguno puede venir determinada, como pretende la reclamante, por la ausencia de detalle en la descripción de este equipamiento contenida en el pliego, sino por su finalidad, pues como señala el artículo 1286 del código Civil *“Las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del*

contrato”; regla de interpretación que pasa por atender al significado técnico del término portátil en equipos médicos como el que nos ocupa.

Y es en este contexto donde adquieren especial relevancia las consideraciones que pone de relieve el informe técnico aportado por la entidad contratante, pues incorpora un artículo de la Sociedad Europea de Radiología que indica que hay tres tipos de ecógrafos portátiles: tipo ordenador portátil, tipo Tablet y tipo sonda (“Portable US devices can be subdivided into three groups: laptop-associated devices, hand-carried US, and handheld US devices”); resultando que el modelo Juniper ofertado por la reclamante no se ajusta a ninguno de ellos.

Así pues, conforme al criterio expuesto por la Sociedad Europea de Radiología, asiste razón a la entidad contratante cuando afirma que debe entenderse que portátil es un ecógrafo cuya movilidad resulta independiente del carro de transporte, que formará parte del equipamiento exigido; no reuniendo, por tanto, tal condición aquel integrado en el carro, esto es un ecógrafo rodante, con movilidad, pero que no puede considerarse portátil. Definición que resulta coincidente con lo indicado en el informe emitido sobre la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas obrante en el expediente que, al margen de las similitudes apreciadas con los ordenadores portátiles y similares, señala que *“el modelo Acuson Juniper (que es el presentado a la licitación) es un equipo de ecografía que no es portátil (...). El concepto de equipo portátil excluye a aquellos que no puedan separarse del carro ya que el término portátil hace referencia directa al concepto generalizado de ordenador portátil. Es decir, un ecógrafo portátil es aquel tipo ordenador portátil o laptop. El ecógrafo presentado (...) dispone de carro integrado en el equipo, siendo indivisible (...) no es posible transportarlo con una mano ni apoyarlo sobre otras superficies para facilitar el trabajo”*.

Pero es que además, tal delimitación o diferenciación, como apuntan la entidad contratante y la tercera interesada, se pone de relieve en el propio catálogo de productos ofertados en la página web de la propia reclamante, pues de las distintas tipologías de ecógrafos de que dispone sólo uno de los modelos es calificado como portátil, y es, precisamente, aquel en cuya imagen se aprecia que el ecógrafo es separable del carro;

modelo que no se corresponde con el ofertado. Circunstancia que mal se compadece con los términos en que se formula el motivo de impugnación ahora denunciado.

Igual conclusión se alcanza si atendemos a la finalidad de la característica técnica exigida señalada por la propia reclamante y que no es otra que facilitar el trabajo al personal sanitario – de ahí, las dimensiones exigidas que se corresponden con un equipo compacto y pequeño -, pues el equipo ofertado cumple la misma en menor medida respecto de aquellos que, conforme a lo razonado, merecen la calificación de portátiles por ser independientes del carro, pues, como apunta la entidad contratante, el manual técnico del producto señala respecto a su movilidad que “se debe reducir al mínimo cualquier vibración”, “no mueva el sistema empujando el monitor”, “la preparación del sistema de ultrasonido antes del traslado es importante para reducir al mínimo la posibilidad de dañar componentes”, “ejercer fuerza excesiva puede hacer que el sistema pierda el equilibrio”.

La conclusión alcanzada en modo alguno resulta desvirtuada por los ejemplos de otras licitaciones de productos similares que expone de manera detallada la reclamante, pues, de un lado, aún en el supuesto de en otros procedimientos se hubiera acogido la interpretación esgrimida por ésta – circunstancia que, además, en modo alguno acredita – lo cierto es que las decisiones alcanzadas por otras entidades contratantes en modo alguno constituyen un precedente que pudiera vincular, en nuestro caso, al órgano de contratación. Y de otro lado, el hecho de que en otros pliegos se especifique que el ecógrafo sea portátil con carro independiente si bien dota de mayor concreción a la definición de las características técnicas exigidas en modo alguno significa que la definición realizada en este caso deba ser entendida como pretende la reclamante, pues, como se ha dicho, en el ámbito de actividad que nos ocupa correspondiente a los equipamientos médicos, la descripción contenida en el pliego resulta suficiente para comprender su verdadero alcance.

Así pues, a juicio de este Tribunal la interpretación que de dicha exigencia técnica realiza la Mesa de Contratación resulta ajustada a Derecho, debiéndose entender, en aplicación de las reglas de interpretación aplicables a los pliegos, que

cuando dicho documento contractual exige que el ecógrafo a ofertar sea portátil se está refiriendo a que el mismo sea separable o independiente del carro de transporte que también requiere; configurando tal exigencia como una de las prescripciones técnicas a las que deben sujetarse las personas licitadoras al formular su oferta. No habiendo justificado la reclamante, que ha expuesto cuál habría sido la interpretación más adecuada, según su criterio, el carácter ilógico o arbitrario de la interpretación en tal sentido realizada.

El motivo de impugnación ha de ser, pues, desestimado.

SEXTO.- Relacionado con el anterior motivo de impugnación aduce la reclamante que aun en el supuesto de que a este Tribunal le surgieran dudas sobre qué se ha querido decir o pedir con dicha prescripción técnica, la oscuridad que debe apreciarse en su formulación es determinante de la admisión de su oferta, pues conforme a lo indicado en el artículo 1288 del Código Civil, las cláusulas que merecen tal calificación no deben favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad. Alegación que, adelantamos ya, debe correr igual suerte desestimatoria.

Interesa apuntar, al respecto, que la reclamante no impugnó el Pliego ni solicitó aclaración alguna sobre esta cuestión, lo que debió hacer si entendía que la citada prescripción adolecía de oscuridad o resultaba de difícil interpretación.

Realizada la anterior precisión, como señala el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en su Resolución 8/2016, de 22 de enero, *“la finalidad de los Pliegos, en tanto lex contractus, es aportar certeza y seguridad sobre los elementos de la licitación, en especial, sobre el objeto, plazo, retribución, condiciones de presentación y adjudicación. Difícilmente puede cumplirse la finalidad de un procedimiento de licitación, caracterizado por la comparación de ofertas, si estos extremos no son claros. Y, por ello, la oscuridad o contradicción de las disposiciones de los Pliegos nunca puede ser interpretadas en perjuicio de los licitadores.*

La contusión entre el clausulado de los Pliegos exige un criterio hermenéutico, proclive al principio de igualdad de acceso, de forma que la «oscuridad» de las

cláusulas no puede perjudicar a los eventuales licitadores (Acuerdo 5/2011, de 16 de mayo). Además, la valoración de la documentación requerida, y los efectos que se derivan de su no presentación o presentación inadecuada, debe realizarse atendiendo a los distintos principios jurídicos en juego y, en especial, el de proporcionalidad, con el efecto de no convertirlo en un trámite de exclusión (Acuerdo 8/2011).

Es oportuno recordar, como ya dijimos en nuestro Acuerdo 33/2012, que la carga de claridad en la elaboración y el contenido de los pliegos de condiciones, o de cláusulas administrativas particulares, es de los poderes adjudicadores, y por tanto las cláusulas ambiguas, contradictorias o confusas, que no hayan sido disipadas durante el proceso de selección, son también responsabilidad de los mismos. Por ello, resulta desproporcionado y contrario a la equidad, que los poderes adjudicadores tengan la facultad de seleccionar cuál regla del pliego de condiciones aplica, cuando existen otras contradictorias, confusas o ambiguas, haciéndole soportar todas las consecuencias jurídicas de su error al oferente o contratista, quienes no elaboraron el pliego de condiciones.

La jurisprudencia actual, frente a decisiones jurisprudenciales anteriores que otorgaban a la interpretación unilateral de la Administración el valor de una especie de interpretación «auténtica», ha destacado que la incertidumbre creada por la Administración a la hora de redactar los pliegos de condiciones no puede jugar a su favor y en perjuicio del contratista, por lo que la existencia de cláusulas ambiguas, contradictorias entre sí y creadoras de indudable oscuridad sólo debe perjudicar a la Administración que las redactó, en aplicación del artículo 1288 CC.

Con rotundidad se pronuncia en tal sentido la 818 de 3 de febrero de 2003, dictada en unificación de doctrina, según la cual «Es manifiesto que los contratos administrativos son contratos de adhesión, en que la Administración es quien redacta las cláusulas correspondientes, por lo que, conforme a lo prevenido en el artículo 1288 del Código Civil la interpretación de las cláusulas oscuras no debe favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad. Ello impone en el caso enjuiciado, como argumenta la sentencia de contraste, una interpretación que no se verifique en perjuicio de la empresa contratista y en beneficio de la Administración»).

En el mismo sentido, la 818 de 5 de junio de 2001 afirma que, en virtud del artículo 1288 CC, la inteligencia de la cláusula oscura no puede beneficiar a quien la

plasma. Igualmente, las 8818 de 2 de octubre de 2000, 15 de febrero de 2000 y 2 noviembre 1999.

En su consecuencia, la Administración no puede salvar la contradicción que pudiera existir entre las cláusulas del pliego mediante una interpretación que perjudique a quienes cumplieron con lo establecido en ellas”.

Dicho lo anterior, como apunta la reclamante, el artículo 1288 del Código Civil, establece que *“La interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”*. Precepto que viene a establecer como una de las reglas de interpretación de los contratos la conocida como "contra proferentem", esto es, la más beneficiosa para el adherente; que como tal será de aplicación cuando admitiendo la cláusula de que se trate más de una interpretación posible, dicha ambigüedad no haya podido ser superada aplicando el resto de reglas o cánones de interpretación antes referidos; resultando así que tiene como presupuesto el carácter oscuro de la cláusula, lo que no concurre en el supuesto analizado.

Así lo pone de manifiesto, entre otras, la Sentencia 152/2019, de 13 de marzo, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo cuando, en relación con la regla de interpretación contractual contra proferentem, tras señalar que es una consecuencia del principio de buena fe contractual, basada en la responsabilidad del declarante y en la protección de la confianza del destinatario de la declaración, y que establece una distribución del riesgo contractual, con el objeto de asegurar que el adherente que no ha participado en la elaboración del contrato no tenga por qué compartir los riesgos de una defectuosa declaración contractual, cumpliendo dos funciones esenciales - equilibrar la relación mediante la adecuada distribución de los riesgos de ambigüedad en la declaración e incentivar que el predisponente redacte claramente las cláusulas predisuestas – apunta que *“La sentencia de esta sala de 624/2002, de 24 de junio, explicó:*

“Y, en relación con la regla de interpretación "contra proferentem", acogida en el art. 1288 CC, como aplicación concreta del básico principio de la buena fe en la interpretación negocial, requiere no sólo la redacción unilateral del contrato, sino principalmente oscuridad en la cláusula cuyo sentido se cuestiona (S. 13 diciembre

1986), pero esa regla no es rígida ni absoluta y para su aplicación han de tenerse en cuenta las circunstancias especiales de cada contrato, y si de los términos del mismo cabe deducir conclusiones suficientes que disipen la posible oscuridad que presenten, resulta relegado el precepto (S. 17 octubre 1998), que, como dice la sentencia de 27 de septiembre de 1996 , "no entra en juego cuando una cláusula contractual ha de ser interpretada, sino cuando, una vez utilizados los criterios legales hermenéuticos y, por supuesto y primordialmente, las reglas de la lógica, no es unívoco el resultado obtenido, sino que origina varios con análogo grado de credibilidad".

2.- El presupuesto objetivo de aplicabilidad de esta regla es la existencia de una duda en la interpretación sentencia 498/2016, de 19 de julio , y las que en ella se citan). La sentencia 827/2012, de 15 de enero de 2013, señala que esta regla entra en juego "cuando una vez utilizados los criterios legales hermenéuticos y, por supuesto y primordialmente, las reglas de la lógica, no es unívoco el resultado obtenido, sino que origina varios con análogo grado de credibilidad".

Efectivamente, y volviendo al caso concreto, entiende este Tribunal, como se ha anticipado, que la característica técnica del ecógrafo cuestionada no merece el calificativo de oscura o ambigua, pues la redacción de la propia prescripción unida a la concreta y específica definición que se utiliza en el ámbito de los equipamientos sanitarios para referirse a los ecógrafos portátiles anteriormente apuntada, impide apreciar una manifiesta oscuridad de la misma a los efectos de haber dificultado de manera significativa su comprensión por las licitadoras.

SÉPTIMO.- Como siguiente motivo de impugnación alega la reclamante que su exclusión vulnera los principios básicos de la contratación pública, especialmente, el principio de concurrencia, pues las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas deben ser interpretadas de manera que no supongan obstáculos a tales postulados; indicando, asimismo, que el equipo ofertado cumple con todas las especificaciones requeridas para ejecutar adecuadamente el contrato.

Este Tribunal se ha pronunciado en retiradas ocasiones sobre la necesidad de que las ofertas a realizar por los licitadores se ajusten a las prescripciones técnicas

establecidas en el pliego, así como sobre las circunstancias que justifican la exclusión de tales ofertas con motivo del incumplimiento de condiciones técnicas. Así, entre otros, en nuestro Acuerdo 22/2021, de 3 de marzo, invocado por la reclamante, expusimos que *“De esta manera, 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, como así ha apreciado, en distintas ocasiones, este Tribunal.*

Al respecto, la doctrina de este Tribunal sobre esta cuestión se sintetiza, entre otros, en el Acuerdo 3/2020, de 21 de enero, en el que pusimos de manifiesto las consideraciones que a continuación se transcriben:

“Teniendo en cuenta lo expuesto, la decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles a los diferentes productos a fabricar queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias de los productos que desea adquirir, 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.

Así, reiterando la doctrina relativa a la consideración de los pliegos como ley del contrato, pusimos de relieve que (...). Concluyendo que las prescripciones técnicas previstas en los pliegos reguladores, que son aceptadas incondicionalmente como parte del contrato 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 Superior 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.

Asimismo, cabe apuntar que, tal y como pusimos de manifiesto en el citado Acuerdo, entre las prescripciones técnicas, puede haberlas de carácter obligatorio, incondicionadas, cuyo incumplimiento supone la imposibilidad de ejecutar correctamente el contrato, es decir, de hacerlo conforme a las exigencias que la Administración ha considerado imprescindibles para asegurar la realización de la prestación que constituye su objeto. Las proposiciones que incumplan estas prescripciones técnicas obligatorias deben ser excluidas del procedimiento de licitación, siendo ésta una cuestión insubsanable. Puede haber otras prescripciones que, de acuerdo con lo que se haya establecido en el Pliego, tengan la consideración de susceptibles de variación en función de las mejoras o variantes que ofrezca el licitador, siempre que las mejoras o variantes hayan sido admitidas en la licitación.

(...)

Llegados a este punto, cabe recordar que el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos se convierte en una cuestión de interpretación de las normas jurídicas, disponiendo el artículo 3 del Código Civil, “las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”. Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Criterio, según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma, y que persigue que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible.

(...)

Sentado lo anterior, debemos reiterar, asimismo, 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: (...).

Finalmente, como hemos advertido en varias ocasiones – por todos, Acuerdo 101/2018, de 6 de octubre -, para que la exclusión del licitador por incumplimiento de 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. En este sentido, indicamos que el artículo 53.1 LFCP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna, establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión. De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así, no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.”

Pues bien, en el supuesto analizado, el informe técnico obrante en el expediente evidencia que la oferta de la reclamante incumple el pliego en lo que al ecógrafo se refiere, pues el equipo propuesto no tiene la consideración de portátil exigida. Incumplimiento que, conforme a las consideraciones realizadas en el citado informe, merece la calificación de expreso y claro, y, por tanto, justificativo de la exclusión por tal motivo; sin que tales consideraciones resulten, a juicio de este Tribunal, erróneas o arbitrarias.

Sentado lo anterior, la exclusión de la reclamante no vulnera el invocado principio de concurrencia, pues habiendo sido admitida a la licitación sin embargo, lo cierto es que la oferta que presentó no se ajustó a las exigencias del pliego en el aspecto citado, por lo que resultó excluida del procedimiento, sin que se haya acreditado que la exigencia cuyo incumplimiento se ha apreciado resulte restrictiva a la competencia, o que de manera injustificada haya limitado su acceso a la licitación.

OCTAVO.- Finalmente, sostiene la reclamante que resulta desproporcionado excluir su oferta porque el ecógrafo es un elemento accesorio dentro del objeto del contrato; alegación que no puede prosperar.

Efectivamente, acreditado que el incumplimiento de las prescripciones técnicas reúne los requisitos indicados en el fundamento de derecho precedente, la exclusión de la oferta por tal motivo deviene, como se ha indicado, obligatoria, sin que quepa, a estos efectos, graduación alguna. Así, lo pone de relieve la Resolución 98/2021, de 18 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía, cuando indica que *“En consecuencia, devendría innecesario el análisis de la segunda de las alegaciones planteada por la recurrente contra su exclusión. Ello es así porque el incumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos no admite graduación en cuanto al número de ellos; el hecho de que una empresa licitadora no observe una exigencia del PCAP es motivo suficiente para la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, no siendo por tanto ni tan siquiera necesario que se produzcan dos, tres o más incumplimientos. En este sentido se ha expresado este Tribunal en sus Resoluciones 200/2016, de 9 de septiembre, 298/2016, de 18 de*

noviembre, 36/2017, de 15 de febrero, 35/2018, de 8 de febrero y 23/2020, de 30 de enero”.

Procede, por tanto, también la desestimación de este motivo de impugnación.

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.U. frente a la exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato “*OB10/2020 Arrendamiento del equipamiento que compone el quirófano híbrido y la obra necesaria de adaptación de los locales (incluyendo proyecto y Dirección de Obra)*”, tramitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a SIEMENS HEALTHCARE, S.L.U., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 15 de abril de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, María Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.