

**RESOLUCION DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 7 de agosto de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la mercantil POLYGON SPA (POLYGON, en adelante), contra el Acuerdo, de 26 de junio de 2025 de la Mesa de Contratación por el que se le excluye del contrato de “*Suministro de diversa maquinaria para distintos centros del organismo autónomo Madrid Salud (10 lotes)*”, respecto al Lote 2 , licitado por el Organismo Autónomo Madrid Salud, con número de expediente 300/2025/00586., este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 14 de abril de 2025 en el perfil del contratante alojado en la PLCSP y en DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación y con división en 10 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 863.072,92 euros y su plazo de ejecución previsto entre del 1 de agosto al 31 de diciembre de 2025.

Al lote 2 se presentaron tres licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. - Tras la tramitación oportuna del procedimiento de licitación, la Mesa de Contratación acordó, en su sesión de 22 de mayo de 2025, proponer a POLYGON al órgano de contratación como adjudicataria del Lote 2.

Por lo que se requirió a POLYGON para que aportase la documentación acreditativa de los requisitos previos a la adjudicación, documentación que fue revisada por la mesa de contratación en su sesión de 26 de junio de 2025 y a la vista del informe técnico correspondiente, la mesa de contratación consideró que dicha documentación no se ajustaba a lo exigido en los pliegos, acordando, en consecuencia, proponer el rechazo de la oferta de POLYGON y recabar la documentación acreditativa al siguiente licitador por orden de puntuación.

Tercero. - El 17 de julio de 2025 tuvo entrada en el registro general de la Consejería de Hacienda, Economía y Empleo y el 18 de julio en este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de POLYGON, en el que solicita la anulación de la resolución exclusión de su oferta.

El 24 de julio de 2025 el órgano de contratación remitió el recurso junto al expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de la Resolución 93/2025 de 24 de julio de 2025, de adopción de medida cautelar de suspensión hasta que se resuelva el recurso.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido excluida y por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se notificó al recurrente el 28 de junio de 2025 e interpuesto el recurso el 17 de julio de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra la resolución de exclusión de la oferta del recurrente, en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Alega la recurrente que habiendo sido propuesta como adjudicataria y habiéndole solicitada la documentación correspondiente, una vez presentada ésta la Mesa de Contratación acordó excluir su oferta en base a:

- a) No haber presentado la ficha técnica del mamógrafo, marca General Medical Merate y Modelo Giotto Class 30000, exigida en el apartado 10 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), aportando, en su lugar, una memoria relativa al equipo ofertado.
- b) Tras realizar una comparación entre el documento presentado por Polygon y la ficha técnica descriptiva del modelo y marca del mamógrafo ofertado — localizada por Madrid Salud a través de una URL— se concluye lo siguiente:
 - El Gantry del modelo ofertado puede inclinarse y rotarse 90° para procedimientos intervencionistas con la paciente en decúbito prono, incumpliendo de este modo la prescripción técnica del PPT que exige que el Gantry no sea inclinable ni basculante.
 - El tiempo de barrido del sistema de tomosíntesis, según se indica en la documentación presentada por Polygon, es de 9,2 segundos en modo manual y de 11 segundos en modo automático. A juicio de la Mesa de Contratación, ello no se ajusta al requisito técnico, ya que el PPT establece un máximo de 10 segundos en el modo de mayor resolución diagnóstica y se considera que el funcionamiento se realiza siempre en modo automático.
 - Aunque la documentación presentada por POLYGON declara que el monitor de la estación de adquisición ofertado es de 21" y 3 MP, la ficha técnica consultada por la Mesa de Contratación indicaría que el equipo ofertado cuenta con un monitor de 2 MP, lo cual se consideraría insuficiente y, por tanto, contrario a lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

Sin embargo, según el recurrente, los motivos esgrimidos por la Mesa de Contratación tienen como base una documentación errónea obtenida independientemente por el servicio técnico y que no se ajusta al equipo ofertado por POLYGON; ya que no aportó la ficha técnica convencional emitida por el fabricante, pero ello no quiere decir, ni mucho menos, según la recurrente, que el equipo ofertado no cumpla con todos los requisitos exigidos en el pliego.

No se aportó simplemente porque no existe una ficha técnica del equipo ofertado ya que este será adaptado específicamente para la ejecución del Contrato. Es por ello por lo que presentó una amplia memoria técnica en la que se contenía pormenorizadamente toda la información técnica exigida en los pliegos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación aporta un informe del Centro de Diagnóstico por imagen junto al informe al recurso en el que indica que de la documentación aportada por la empresa POLYGON, se comprueba lo siguiente:

- Marca ofertada: General Medical Merate
- Modelo ofertado: Giotto Class 30000

La empresa no presenta la ficha técnica del equipo exigida en el apartado 10 del PPT, incumpliendo con uno de los requisitos exigidos a la entidad propuesta como adjudicataria, aportando, únicamente, una memoria relativa al mamógrafo ofertado, en la que parecen cumplir los requisitos técnicos exigidos en el PPT.

Si embargo, comparado el documento presentado por la entidad con la ficha técnica descriptiva del modelo y marca del mamógrafo ofertado, que figura en la siguiente URL: <https://imsgiotto.com/products/mammographyunits/giotto-class/#1>, y a la que

Madrid Salud ha accedido, para confirmación de lo afirmado por la empresa en su memoria, se comprueba lo siguiente:

- En el PPT se requiere un Gantry no inclinable o basculante y según la ficha técnica del equipo aportado por la entidad: “...el *Gantry puede inclinarse y rotarse 90° para procedimientos intervencionistas con la paciente en decúbito prono.*”, por lo que el modelo ofertado no cumple con esta prescripción técnica.

Al respecto, señala el informe técnico que el propio certificado aportado indica que “*en la ficha técnica original (parece que la ficha técnica sí existe) el equipo se presenta como basculante*”, incumpliendo así la exigencia del PPT, sin que ningún apartado de las fichas técnicas de la página web de la empresa se señale que el mamógrafo se puede configurar como fijo, siendo este extremo indicado ahora por el fabricante, pero que se contradice con la información que consta en la ficha técnica expuesta en la web

- El sistema de tomosíntesis, requerido en el PPT, se define con un tiempo de barrido necesario para la adquisición de tomosíntesis que no superará los 10 segundos en el modo de mayor resolución diagnóstica y el modelo ofertado por la entidad indica que: “*El tiempo de barrido se encuentra en 9,2 segundos para el modo manual y 11 segundos para el modo automático de tomosíntesis*”. Teniendo en cuenta que se trabaja siempre en modo automático para la adquisición de la tomosíntesis, se comprueba que el modelo ofertado no cumple con el requisito exigido en el PPT.

La cuestión se centra por tanto, en determinar si la oferta de la adjudicataria al establecer “*Perfil de compresión (Presión): Fijo 40mmHg (pantorrilla)*” ello lleva a la consecuencia, como alega el recurrente, de que no se permite modificar este perfil, por lo que “*la presión no es parametrizable*” a diferencia de la oferta de la recurrente que al “*ofrecer la posibilidad de modificar los valores de presión, cambiando entre diferentes perfiles: 20, 30, 40, 50 y 60 mmHg (pantorrilla)*”, si sería parametrizable.

Entendemos, como indica el órgano de contratación, que la recurrente confunde la parametrización que requiere el PPT, esto es la “*Posibilidad de parametrizar el tiempo de retorno venoso y la presión*”, con que la parametrización deba ser un cambio o modificación “*manual*”, a diferencia de lo que argumenta la recurrente, no se pide que el equipo disponga de “*...posibilidad de modificar los valores de presión, cambiando entre diferentes perfiles: 20, 30, 40, 50 y 60 mmHg*”, ni que permita “*...modificar el tiempo (ciclos) entre diferentes valores predefinidos: 28, 48 y 60s.*” sino que el PPT exige “*que realice compresión neumática gradual, intermitente, secuencial, circunferencial y automática*”.

Lo que exige el PPT es que los equipos ofertados permitan parametrizar “medir” el tiempo de retorno venoso y la presión, pero no que ésta pueda modificarse manualmente porque además exige que los equipos hagan una “*compresión automática*”.

- El PPT exige que el mamógrafo incorporará, como mínimo, un monitor de, al menos 21”, con una resolución de, al menos, 3 MP. (Estación de adquisición). En la memoria aportada por la empresa indican “*Se incluye en la oferta un monitor TFT/LCD de 21” con una resolución de 3 Mp*”, pero se ha podido comprobar, en la ficha técnica descargada por Madrid Salud, que el equipo ofrecido tiene un monitor de 2 Mp, lo que es insuficiente para asegurar la visualización y procesamiento de imágenes y gestión de pacientes. Por tanto, el modelo ofertado no cumple con el requisito exigido en el PPT.

Indica, asimismo el fabricante que el equipo ofertado “*es completamente compatible*” con un monitor de 3MP, lo que no supone que el mamógrafo incorpore esta pantalla, que en la ficha técnica del mamógrafo ofertado claramente indica que es de 2MP (lo que incumple el PPT) sino que podría incorporarse, lo que se entiende que constituiría una de las adaptaciones señaladas por la empresa, pero que es imposible que pudiera ser valorado en el momento procedimental correcto,

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

El PPT establece en el apartado 10 “*Documentación Técnica*” que rige el suministro, lo siguiente:

“ Previa a la adjudicación del contrato, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que el licitador que haya presentado la mejor oferta, en cada lote, hubiera recibido el requerimiento a que hace referencia el art. 150.2 LCSP (requerimiento para presentar la documentación previa a la adjudicación), el órgano de Contratación solicitará, exclusivamente al licitador que haya presentado la mejor oferta, en cada lote, la documentación acreditativa del cumplimiento de la totalidad de los requisitos de los elementos objeto del suministro, señalados en el apartado 2 del presente Pliego de Prescripciones Técnicas, todo ello con el fin de comprobar la correcta y total adecuación del suministro ofertado a las exigencias del PPT y el cumplimiento exhaustivo de todos los requisitos exigidos, para todos y cada uno de los elementos que componen el suministro en cada lote, debiendo aportar el licitador que haya presentado la mejor oferta, en cada lote, lo siguiente:

- Descripción detallada del suministro a entregar/instalar en la que consten todos sus componentes, materiales y características, con detalle exhaustivo de todos sus elementos, incluyendo fichas técnicas.*
- Instrucciones de uso y mantenimiento de los elementos objeto del suministro, según lo exigido en el presente PPT.”*

Respecto a ello, y como resulta del informe del órgano de contratación en relación a la oferta de la recurrente cabe exponer lo siguiente:

1º) La empresa POLYGON SPA, no aportó la ficha técnica del mamógrafo ofertado, ya que tampoco la adjunta a su recurso, exponiendo que no existe tal ficha técnica porque su intención es adaptar uno de sus equipos a lo exigido por Madrid Salud, indicando que “*No se aportó simplemente porque no existe una ficha técnica del equipo ofertado ya que este será adaptado específicamente para la ejecución del Contrato*”.

Tampoco aporta el manual de instrucciones de uso y mantenimiento requerido, por lo que no ha aportado ninguno de los dos elementos exigidos en el PPT, para acreditar el cumplimiento de los requisitos previos, referidos a la documentación técnica del mamógrafo ofertado.

Y por tanto, la aportación del informe entregado por la empresa, referido a su producto, que no permite comprobar el cumplimiento real de las exigencias del PPT, sin que pueda admitirse la entrega solo de una memoria, con la expectativa de la entrega futura de un mamógrafo, que será el resultado de una adaptación de un modelo, cuyas características reales se desconocen en el momento de la acreditación de los requisitos previos, ya que la empresa indica en su recurso que tiene prevista la adaptación de uno de sus equipos para ajustarla a lo exigido en el PPT, sin que en la fase correcta del procedimiento de contratación pueda comprobarse dicho ajuste, que sería posterior a la adjudicación, lo que deja en una hipótesis futura el cumplimiento total de las exigencias del PPT y la posible comprobación de dicho cumplimiento por la Administración contratante.

Asimismo, respecto de estas adaptaciones que señala la empresa en su recurso, que va a realizar sobre el mamógrafo “genérico”, cabe señalar que las mismas supondrían una variante de las exigencias del PPT, significándose al respecto que el apartado 18 del Anexo I del PCAP establece la imposibilidad de aceptar variantes a los pliegos en las ofertas de los licitadores.

“18.- Admisibilidad de variantes. (Cláusula 23) ()*

Procede: NO

() Este apartado es común para los 10 lotes que componen el expediente, por lo que se hace una remisión al lote 1 en el resto de los 10 lotes, en este apartado, respecto de la admisibilidad de variantes”.*

Así, hay que señalar que el PPT no solicita la aportación de un mamógrafo que sea el resultado de la adaptación de un equipo que inicialmente no cumple las prescripciones técnicas del PPT, pero que será adaptado “*a posteriori*” (la empresa no indica en qué momento llevará a cabo el ajuste al PPT del mamógrafo ofrecido) dejando la comprobación del cumplimiento de las exigencias del PPT para un momento posterior futuro, fuera del momento procedimental establecido en el expediente.

En relación a los requisitos exigidos en el PPTP debemos recordar que, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones por los licitadores, supone, por parte de los mismos, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

La regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos, se recoge en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, concretamente en el caso de los contratos de suministro los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores del producto objeto de la contratación, y que por lo tanto implican los mínimos que deben reunir los productos a suministrar, así como de las prestaciones vinculadas al mismo.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido, al determinar el contenido de la relación contractual.

Cabe recordar también que las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP.

No cabe alterar sobre la marcha y a la vista del resultado de la licitación las condiciones de la misma, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

En el caso que nos ocupa las características técnicas de los equipos aparecen claramente definidas en el PPTP transcrito.

A la vista de las manifestaciones de la recurrente, del órgano de contratación y de la adjudicataria debe señalarse que nos encontramos ante un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede entrar, además, en las valoraciones en cuanto al fácil manejo y uso que los equipos de la adjudicataria ofrecen frente a los de la recurrente éste es un aspecto técnico en el que debe prevalecer el criterio del órgano de contratación. Ahora bien, lo que está claro es que, de acuerdo con lo argumentado por el órgano de contratación, la oferta de la recurrente incumple el PPT, por lo que debe ser excluida.

Como ha señalado el Tribunal en diversas Resoluciones, baste citar la Resolución reciente 5/2025 de 9 de enero, nos encontramos ante una calificación que tiene un componente de carácter eminentemente técnico, para el que este Tribunal carece de la competencia adecuada al no tratarse de una cuestión susceptible de ser enjuiciada bajo la óptica de conceptos estrictamente jurídicos. Es decir, se trata de una cuestión plenamente incurso en el ámbito de lo que tradicionalmente se viene denominando discrecionalidad técnica de la Administración, doctrina Jurisprudencial reiteradamente expuesta y plenamente asumida por este Tribunal en multitud de resoluciones entre las que por vía de ejemplo podemos citar las resoluciones 306/2020 de 13 de noviembre o la 187/2019 de 16 de mayo.

En la misma línea interpretativa el Tribunal Supremo en la Sentencia 813/2017, de 10 de mayo de 2017, ha delimitado más el ámbito de la discrecionalidad afirmando que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual*

sean necesarios conocimientos especializados' tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa".

Más recientemente la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo 897/2024, de 23 de mayo de 2024 (recurso 2999/2022) en línea con la STS de 25 de abril de 2024 ha considerado que *la decisión de discrecionalidad técnica está insuficientemente motivada es suficiente para su admisión.*

Asimismo, el Tribunal Constitucional ya desde su sentencia 34/1995 estableció la discrecionalidad técnica como herramienta de la administración, de esa manera ha delimitado más el ámbito de la discrecionalidad afirmando que *"la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará solo en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio técnico para el que se necesiten conocimientos especializados' tal y como ocurre por analogía en el caso concreto que nos ocupa".*

Si el informe técnico está justificado, motivado y no es arbitrario, se podrá o no estar de acuerdo con sus razonamientos; pero su decisión, que se presume imparcial, no puede sustituirse por otra, y menos por la de uno de los postores.

Todos los Tribunales Administrativos de Contratación asumen la doctrina de la discrecionalidad técnica tal y como aquí se ha manifestado, a modo de ejemplo podemos nombrar la Resolución 458/2022 de 22 de septiembre del TARCJA, la Resolución 1187/2022, de 6 de octubre del TACRC, la Resolución 20/2024 de 30 de octubre del OARCE, la Resolución 430/2024, de 20 de noviembre del TCCSP, la Resolución 25/2024 de 8 de marzo del TACPA, la Resolución 108/2024 del TRCCyL, la Resolución 78/2024 de 31 de mayo de TACGal y la Resolución 15/2023 de 18 de enero de TACP Canarias

En el presente caso, la exclusión de la oferta de la recurrente se considera suficientemente detallada.

En definitiva, no se aprecia por este Tribunal arbitrariedad en el juicio técnico, en la exclusión de la oferta del recurrente, ni falta de motivación, por lo que el motivo debe ser desestimado.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la mercantil POLYGON SPA contra el Acuerdo, de 26 de junio de 2025 de la Mesa de Contratación por el que se le excluye del contrato de “*Suministro de diversa maquinaria para distintos centros del organismo autónomo Madrid Salud (10 lotes)*”, respecto al Lote 2, licitado por el Organismo Autónomo Madrid Salud, con número de expediente 300/2025/00586

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante la Resolución 93/2025 de 24 de julio de 2025 de MMCC de este Tribunal de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL