

Recurso 415/2025
Resolución 487/2025
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 8 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GLT LAB SOLUTIONS S.L.**, contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato denominado “Contrato mixto para el suministro e instalación y mantenimiento durante la vida útil de dos equipos de producción de agua pura en los edificios A0 y D4 del Campus de las Lagunillas de la Universidad de Jaén” (Expediente 2025/23), promovido por la Universidad de Jaén, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 2 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato mixto de suministro y servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 157.187,68 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 23 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad GLT LAB SOLUTIONS S.L (en adelante, GLT) contra el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que rige la contratación mencionada.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 24 de julio de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en esta sede administrativa.

El 29 de julio de 2025, mediante Resolución MC 107/2025 este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

La Secretaría del Tribunal otorgó plazo de 5 días hábiles a las partes interesadas en el procedimiento de contratación conforme al artículo 56 de la LCSP, habiendo cumplimentado el trámite en plazo la entidad MERCK LIFE SCIENCE, S.L.U.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato mixto promovido por la Universidad de Jaén, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la entonces Consejería de Hacienda y Financiación Europea y la Universidad de Jaén el 6 de junio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente no tiene la condición de licitadora. No obstante, en la medida que denuncia el carácter restrictivo para la concurrencia de las prescripciones técnicas establecidas en los pliegos de forma tal que resultan limitativas del acceso a la licitación en condiciones de igualdad, ostenta legitimación conforme al artículo 48 de la LCSP puesto que, con la pretensión ejercitada y el eventual dictado de una resolución favorable a sus intereses, pretende evitar el perjuicio que se le origina.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el PPT que rige un contrato mixto de suministro y servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende ser formalizado por un ente del sector público que tiene la consideración de Administración Pública. Por tanto, cabe el recurso especial de conformidad con lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

Asimismo, el recurso se ha formalizado en plazo conforme a lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

En síntesis, denuncia que el PPT revela la inclusión de un conjunto de requisitos técnicos que, lejos de definir necesidades funcionales de manera abierta y neutra, describen características propias de un fabricante concreto o una solución tecnológica específica, sin una justificación objetiva y necesaria para el interés público, con limitación injustificada de la competencia.

En concreto, se refiere a las siguientes:



1.- Punto 3, apartado D del PPT: "Módulo de Electrodesionización". Señala que el pliego exige, de manera textual, lo siguiente:

"Módulo de Electrodesionización autoregenerable con esferas de carbón activo en el cátodo, sin cartuchos adicionales de acondicionamiento o de resinas. Recirculación desde el depósito de almacenamiento para aseguramiento de calidad tipo II".

Según indica, en este caso el PPT no se limita a exigir un rendimiento determinado para la electrodesionización, sino que impone una solución tecnológica específica, constituyendo la exigencia de "esferas de carbón activo en el cátodo" una característica de diseño exclusiva de un fabricante líder (Merck Millipore), lo que excluye a potenciales competidores que ofrecen tecnologías EDI alternativas, plenamente funcionales y eficientes.

2.- Punto 3, apartado E del PPT: "Lámparas UV germicida libres de mercurio". Según expone, el pliego exige que cuenten con las siguientes características:

"tecnología LED de 265 nm de longitud de onda para acción germicida. Cambio bianual."

"tecnología de excímeros de Xenon con longitud 172 nm para acción fotooxidante de orgánicos. Cambio Bianual."

Denuncia que la exigencia de una lámpara con "tecnología de excímeros de Xenon" para la fotooxidación de compuestos orgánicos es una especificación que no se define por su rendimiento o funcionalidad (p. ej., "capacidad de reducir el Carbono Orgánico Total (COT) por debajo de X ppb"), sino por una tecnología concreta, característica de los equipos de un fabricante determinado (Merck Millipore). No obstante, señala que existen en el mercado tecnologías alternativas, como las lámparas LED UV de doble longitud de onda, que son igualmente eficaces para la oxidación de orgánicos, cumplen la función requerida, son ecológicamente responsables y permiten alcanzar la calidad de agua Tipo I exigida.

3.- Punto 8, apartado C del PPT: "Emisión de informe de dispensación". Según indica, el pliego requiere:

"c) Emisión de informe de dispensación para cada evento, con emisión de un código QR para fácil lectura mediante dispositivo externo."

Alega que, si bien la trazabilidad y el registro de datos son requisitos lógicos, la exigencia específica de generar un código QR es una funcionalidad accesoria y no esencial para el objeto principal del contrato. Sostiene que los sistemas que comercializa, y otros muchos en el mercado, permiten el control, registro y exportación de todos los datos requeridos (usuario, fecha, volumen, calidad del agua, etc.) a través de puertos USB o conexiones de red, lo cual garantiza una trazabilidad completa y funcionalmente equivalente. Por ello, considera que imponer un método específico como el código QR, sin justificar su carácter indispensable, constituye una barrera artificial que favorece a los licitadores cuyos equipos ya incorporan esta característica de fábrica (como Merck Millipore), sin que aporte un valor añadido sustancial al fin del contrato.

4.- Exigencia de pantalla táctil en cada dispensador remoto:

Esgrime que el PPT impone como requisito que cada punto de dispensación cuente con una pantalla táctil para la gestión integral del equipo, manifestando que esta es una funcionalidad avanzada y accesoria, no esencial para la dispensación de agua de alta pureza, que de nuevo dirige la licitación hacia productos alta gama de un fabricante determinado (Merck Millipore).



Alega que la acumulación de especificaciones técnicas reseñadas no responde a una necesidad técnica real y objetiva de la Universidad, sino que responde a un “traje a medida” que describe un producto muy concreto (la gama Milli-Q®) de una marca concreta (Merck Millipore), lo que, a su juicio, vulnera los principios esenciales de la contratación pública.

A continuación, efectúa un análisis comparativo entre el PPT y los productos de la gama Milli-Q®) de la entidad Merck Millipore, exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

1. Respecto del módulo de Electrodesionización (EDI) con carbón activado indica que el PPT requiere un “*Módulo de Electrodesionización autoregenerable con esferas de carbón activo en el cátodo, sin cartuchos adicionales de acondicionamiento o de resinas. Recirculación desde el depósito de almacenamiento para aseguramiento de calidad tipo II*”.

Según señala, el manual de usuario de la gama Milli-Q® IQ 7003/7005/7010/7015 de Merck Millipore -que acompaña como documento número 4-, describe el uso de un “*módulo de electrodesionización Elix® patentado*” (pág. 3), donde inmediatamente después de la etapa de EDI, el agua pasa por los “*cartuchos de ultrapurificación IPAK Quanta, compuestos por resinas de intercambio iónico y carbón activado sintético*” (pág. 2).

Así, sostiene que, si bien el manual no especifica la ubicación exacta del carbón activado en el cátodo del EDI, sí describe una cadena de purificación que combina su tecnología EDI patentada (Elix®) con cartuchos que contienen carbón activado sintético (IPAK Quanta®), resultando la especificación del PPT tan concreta que apunta a esta combinación tecnológica específica de Merck Millipore, que la presenta como una ventaja diferencial, y en lugar de definir un rendimiento (ej. resistividad del agua), describe un método de diseño concreto, indicando directamente a la gama Milli-Q® y, por tanto, resultando ser limitativa de la competencia.

2.- Lámparas UV con Tecnología de Excímeros de Xenon.- Indica que el PPT no se limita a pedir una desinfección por luz UV, sino que exige un sistema dual con dos tecnologías muy específicas para dos funciones distintas (cláusula 3.e):

- Lámpara 1 (Acción Germicida): Exige una lámpara con “*tecnología LED de 265 nm de longitud de onda para acción germicida*”.

- Lámpara 2 (Acción Fotooxidante): Exige una lámpara con “*tecnología de excímeros de Xenon con longitud 172 nm para acción fotooxidante de orgánicos*”.

Sostiene que dicha especificación es extraordinariamente precisa y no define un resultado (ej. “*reducción bacteriana de X nivel*” o “*TOC inferior a Y ppb*”), sino que impone el método tecnológico exacto para conseguirlo.

Según señala, al analizar el manual del sistema Milli-Q®, encontramos un sistema de purificación que encaja perfectamente con esta descripción dual (págs. 3 y 4):

- Lámpara 1 (Bactericida): Describe una “*lámpara bactericida ech₂o exenta de mercurio*” cuya función es eliminar las bacterias del agua purificada. Esto se corresponde directamente con la “*acción germicida*” que pide el pliego.

- Lámpara 2 (Oxidación): Describe una “*lámpara de oxidación ech₂o que carece de mercurio*” cuya función es oxidar las moléculas orgánicas. Esto es exactamente la “*acción fotooxidante de orgánicos*” que exige el pliego.

Así, indica que “*en el manual de la gama Milli-Q® se referencia que el sistema utiliza lámparas UV que el fabricante denomina comercialmente “ech₂o”, y se destaca repetidamente que son “exentas de mercurio” o “sin mercurio”. Pues bien, la característica clave de las lámparas de excímeros de Xenon es precisamente que no contienen mercurio, a diferencia de las lámparas UV tradicionales. El PPT no solicita una “lámpara sin mercurio” (lo que sería una característica funcional), sino que exige la tecnología específica que lo consigue (“excímeros de Xenon”). La*



tecnología de excímeros de Xenon es una alternativa a las lámparas de mercurio tradicionales para la fotoxidación de compuestos orgánicos, y al exigir explícitamente esta tecnología, el pliego no solo está pidiendo una funcionalidad, sino que está seleccionando una solución técnica muy particular y menos común en el mercado, que es precisamente la que ofrece el fabricante Merck Millipore en sus sistemas Milli-Q® IQ. (...)”

3.- Emisión de informe de dispensación. -

Alega que el PPT requiere que el equipo debe ser capaz de emitir un informe de dispensación para cada evento, con emisión de un código QR para fácil lectura mediante dispositivo externo.

Pues bien, según defiende, en la pág. 8 del manual de la gama de productos Milli-Q® hay una sección dedicada al "Informe de dispensación de agua", indicándose textualmente (punto 3) cómo se puede escanear “el código QR desde un dispositivo móvil para recuperar el informe al instante”. En este caso, de nuevo, la correspondencia es exacta y literal, tratándose de una funcionalidad de software muy específica que el PPT ha replicado de las características del producto Milli-Q®.

4.- Exigencia de pantalla táctil en cada dispensador remoto. -

Cuestiona que el PPT impone como requisito que cada punto de dispensación cuente con una pantalla táctil para la gestión integral del equipo. Y sostiene que, de nuevo, el manual de la gama de productos Milli-Q® es explícito, afirmando (pág. 41) que: “Cada Q-POD tiene una gran pantalla táctil capacitiva de 5 pulgadas de alta capacidad (HD) (resolución: 800*480) que permite el control y la supervisión del sistema”.

A la vista de las coincidencias entre las concretas especificaciones que se exigen en el PPT y las singulares características del sistema “Milli-Q® IQ de Merck Millipore” denuncia la vulneración de los artículos 1, 132.2 y 126.6 de la LCSP así como de la jurisprudencia, y de la carácter indebidamente restrictivo de las prescripciones técnicas impugnadas, invocando la Sentencia 86/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 3 de marzo de 2016, que aborda un supuesto análogo, concluyendo que la Administración debe justificar por qué exige unas características concretas si existen otras alternativas en el mercado que cumplen las normas técnicas aplicables, lo que considera no ha acontecido en el supuesto examinado.

Por ello, solicita la estimación del recurso, que se declare la nulidad de las especificaciones técnicas del PPT impugnadas y se acuerde la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos, para que el órgano de contratación proceda a su modificación, redactando las cláusulas anuladas en términos de rendimiento o exigencias funcionales, de forma que se garantice el cumplimiento de los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y no discriminación.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone a este y solicita su desestimación con fundamento en las alegaciones que pasamos a exponer a continuación.

En primer lugar, justifica las especificaciones técnicas impugnadas, por su relevancia para las necesidades específicas de la Universidad de Jaén, en los siguientes términos:



I. Módulo de Electrodesionización.

El PPT exige un “Módulo de Electrodesionización autoregenerable con esferas de carbón activo en el cátodo, sin cartuchos adicionales de acondicionamiento o de resinas” y “recirculación desde el depósito de almacenamiento para aseguramiento de calidad tipo II”.

El recurrente alega que la especificación de “esferas de carbón activo en el cátodo” es una característica de diseño exclusiva de un fabricante líder.

Sin embargo, la integración de carbón activo dentro del módulo, es una tecnología avanzada que no requiere cartuchos de acondicionamiento adicionales, lo que simplifica el mantenimiento y reduce los costos operativos a largo plazo. Esta configuración específica busca garantizar una calidad constante de agua purificada (tipo II) con una resistividad de $>5 \text{ M}\Omega\cdot\text{cm}$ a 25°C y un TOC de $\leq 30 \text{ ppb}$, lo cual es esencial para las aplicaciones de investigación y control de calidad en los laboratorios universitarios. El uso de esta tecnología optimiza el rendimiento del sistema y minimiza las interrupciones, lo cual es un requisito funcional de alto valor para el personal investigador.

II. Lámparas UV germicida libres de mercurio.

El PPT exige un sistema dual de lámparas UV: una con “tecnología LED de 265 nm de longitud de onda para acción germicida” y otra con “tecnología de excímeros de Xenon con longitud 172 nm para acción fotooxidante de orgánicos”. El recurrente considera que esta es una especificación indebidamente precisa que impone un método tecnológico exacto.

Nada más lejos de la realidad, por cuanto, la especificación técnica reseñada busca la tecnología más avanzada y segura para la purificación de agua. La tecnología LED para la acción germicida y la de excímeros de Xenon para la fotooxidación son tecnologías sin mercurio, lo que las hace más seguras y ecológicamente responsables en comparación con las lámparas UV tradicionales de mercurio. Al especificar longitudes de onda concretas (265 nm y 172 nm), se garantiza la eficacia óptima para cada función:

- La longitud de onda de 265 nm es altamente efectiva para la eliminación de bacterias, asegurando una calidad de agua con $<0,01 \text{ UFC/ml}$.

- La longitud de onda de 172 nm, producida por la lámpara de excímeros de Xenon, es ideal para la oxidación de moléculas orgánicas, garantizando un TOC en el agua ultrapura de $\leq 5 \text{ ppb}$.

Esta combinación tecnológica representa un requisito funcional de vanguardia para asegurar la pureza del agua para investigaciones sensibles, y no excluye a otros fabricantes que puedan ofrecer tecnologías equivalentes que cumplan con los parámetros de rendimiento requeridos.

III. Emisión de informe de dispensación con código QR.

El PPT requiere la “emisión de informe de dispensación para cada evento, con emisión de un código QR para fácil lectura mediante dispositivo externo”.

El recurrente lo considera una funcionalidad accesoria y no esencial.

No obstante, la funcionalidad de generar un código QR para la recuperación instantánea de informes de dispensación es un requisito que responde directamente a la necesidad de trazabilidad y gestión de datos en un entorno de laboratorio moderno. Aunque la exportación de datos a través de USB es una alternativa válida, la opción de código QR facilita un flujo de trabajo más rápido y eficiente, permitiendo a los usuarios registrar los datos de manera inmediata con un dispositivo móvil.

Esta característica no solo es una conveniencia, sino que también minimiza el riesgo de errores de transcripción manual, garantizando la integridad de los datos, lo cual es una necesidad justificada para un entorno de investigación.



IV. Pantalla táctil en cada dispensador remoto.

El PPT exige que cada punto de dispensación cuente con una pantalla táctil para la gestión integral del equipo. El recurrente lo califica como una “funcionalidad avanzada y accesorio” que favorece a productos de alta gama.

Sin embargo, la pantalla táctil en cada dispensador facilita el control y la supervisión del sistema. Esta característica permite a los usuarios acceder a una variedad de aplicaciones de forma intuitiva, gestionar alertas y alarmas, y monitorear la calidad del agua en tiempo real.

Eliminar esta funcionalidad comprometería la facilidad de uso y la capacidad de los investigadores para interactuar de forma eficaz con el equipo, lo que se considera una necesidad funcional muy valiosa para el personal docente e investigador. (...)”.

Invoca, asimismo, en apoyo de su pretensión, la doctrina acerca de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la configuración de las prescripciones técnicas, transcribiendo parcialmente la Resolución 36/2022, de 14 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como las Resoluciones 134/2018, de 9 de febrero. Menciona también y transcribe de manera parcial, la resolución 448/2023 de 22 de septiembre de este Tribunal, incidiendo en que lo que se proscribe legalmente es el establecimiento de restricciones u obstáculos injustificados a la concurrencia, o, dicho de otra manera, el precepto legal no impide el establecimiento de prescripciones técnicas no accesibles a todos los licitadores, con tal que las mismas respondan motivadamente a la mejor satisfacción de las necesidades públicas.

Con relación a la eventual limitación de la competencia puesta de manifiesto por la recurrente, acude a la Consulta 030/2024 de la Junta de Comunidades de Castilla -La Mancha acerca de las excepciones del artículo 126.6 de la LCSP sobre referencias en el PPT a marcas determinadas.

En definitiva, alega que las especificaciones técnicas impugnadas por la recurrente (i) se han definido con el objetivo de seleccionar los equipos más avanzados y adecuados para las necesidades de investigación de la Universidad de Jaén (ii) cada una de las características técnicas, si bien coincidentes con las de un fabricante específico, se justifican por unas necesidades funcionales concretas y necesarias para garantizar la máxima calidad del agua, la seguridad operativa y la eficiencia en el flujo de trabajo de los laboratorios; (iii) estas exigencias no constituyen restricciones injustificadas, sino una descripción precisa de las prestaciones técnicas que se consideran óptimas para el fin del contrato.

III. Alegaciones de MERCK.

Se opone con el contenido que obra en actuaciones al que nos remitimos y que aquí damos por reproducido.

En síntesis, alega que los requisitos técnicos recogidos en el PPT responden a exigencias funcionales del órgano de contratación que no implican un sesgo anticompetitivo, y están presentes en soluciones de numerosos fabricantes distintos a MERCK, por lo que no son exclusivas de una marca en particular, sino que responden a un estándar tecnológico adoptado por numerosos fabricantes del mercado.

Sostiene que la recurrente no aporta pruebas documentales que respalden la supuesta exclusividad de dichas especificaciones técnicas, limitándose a realizar alegaciones sin fundamento alguno que las avale, concluyendo que el recurso carece de fundamento legal y fáctico suficiente, al no haberse producido infracción de los principios rectores, ni restricción indebida de la competencia.



SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. En la resolución de la cuestión, debe partirse de lo dispuesto en el artículo 126, apartados 1 y 6 de la LCSP conforme al cual :”1. *Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia. (...)*” Así pues, siendo la concurrencia e igualdad de trato principios básicos de la contratación pública conforme al artículo 1 del citado texto legal, el respeto a tales principios en el establecimiento de las prescripciones técnicas es un postulado legal indiscutible; no obstante, tampoco debe olvidarse que lo que se proscribía legalmente es el establecimiento de restricciones u obstáculos injustificados a la concurrencia o dicho de otra manera, el precepto legal no impide el establecimiento de prescripciones técnicas no accesibles a todas las potenciales entidades licitadoras, con tal que las mismas respondan motivadamente a la satisfacción de las necesidades públicas.

En el sentido expuesto, es doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero, por citar algunas de las más recientes) que el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, “*es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado. Así, si una concreta especificación técnica está suficientemente justificada por el órgano de contratación o por su personal técnico, resulta del todo imposible que este Tribunal pueda desvirtuar con argumentos jurídicos el razonamiento técnico que da cobertura a la especificación técnica de que se trate (...). Asimismo, no debe olvidarse que lo que prohíbe el artículo 126.1 de la LCAP es el establecimiento de prescripciones técnicas que, de modo injustificado, creen obstáculos a la apertura de la contratación pública a la concurrencia*”.

Por otro lado, en nuestra Resolución 8/2021, de 21 de enero, compartíamos el criterio sostenido por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, entre otras, en su Resolución 425/2019, de 2 de octubre, al afirmar que “*(...) se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores (tal y como manifiesta el órgano de contratación) y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación concreta, determinada por las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido. La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participar en la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida*”.

Y en la Resolución 523/2021, de 3 de diciembre, concluíamos -a la luz de la doctrina expuesta y tras el análisis del supuesto allí examinado- que:



«(...) 2. Es el órgano de contratación quien, dentro de su ámbito de discrecionalidad, ha de configurar el objeto del contrato y sus prescripciones en atención a las necesidades públicas que debe satisfacer. En este caso, unas características técnicas como las impugnadas, claramente dirigidas a la atención inicial de procesos que amenazan la vida del paciente y donde el pronóstico final va a depender de una respuesta rápida e inequívoca, deben considerarse justificadas y respetuosas con los postulados del artículo 126 de la LCSP, precepto que lo que prohíbe es la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la concurrencia. Por ello, si el órgano de contratación justifica, como acontece en el supuesto examinado, unas determinadas exigencias técnicas en los productos o equipos que pretende adquirir son los licitadores los que habrán de ajustarse a las exigencias de los pliegos si desean participar en la licitación y no a la inversa.

3. No se infiere que las características técnicas impugnadas hagan referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos, que es lo que proscribe el artículo 126.6 de la LCSP, salvo que lo justifique el objeto del contrato.

4. No se ha acreditado que solo haya un fabricante en el mercado que pueda suministrar los bienes del lote 3 en los términos en que han quedado configurados en el PPT. La recurrente se refiere en su escrito a los principales fabricantes y distribuidores que vienen presentando sus ofertas en licitaciones con el mismo objeto, pero ello no impide que puedan existir otros capaces de cumplir con las exigencias de los pliegos. En este extremo, la entidad interesada en sus alegaciones al recurso sostiene que existen equipos en el mercado capaces de cumplir con las exigencias técnicas que, a juicio de la recurrente, solo puede satisfacer un determinado fabricante.

5. Por último, si una concreta especificación técnica está suficientemente justificada por el órgano de contratación o por su personal técnico -como a juicio de este Tribunal sucede en el presente supuesto si acudimos al apartado 4 del PPT antes transcrito y a los propios argumentos que se esgrimen en el informe al recurso- resulta del todo imposible que el Tribunal pueda desvirtuar con argumentos jurídicos el razonamiento técnico que da cobertura a la especificación técnica de que se trate. Al tratarse de aspectos que se evalúan con criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos o enjuiciarlos aplicando criterios jurídicos. Como ya señaló el Tribunal Administrativo 7 Central de Recursos Contractuales (v.g. Resolución 1147/2017, de 1 de diciembre) «este Tribunal podrá entrar a analizar si el resultado de la inclusión de esa especificación técnica realmente puede llegar a producir el efecto tan pernicioso que se invoca por el recurrente de restringir el principio de libre competencia. Si bien nuestro análisis deberá limitarse en estos casos a los aspectos formales de esa inclusión, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que no se hayan utilizado criterios arbitrarios o discriminatorios o que no se haya incurrido en omisión o error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar el especial valor que el órgano de contratación quiera dar a esa especificación».

A la vista, pues, de la regulación legal y doctrina expuestas, hemos de analizar si, en el supuesto aquí enjuiciado, las especificaciones técnicas denunciadas conculcan el artículo 126 de la LCSP e introducen una restricción injustificada de la concurrencia.

La recurrente impugna determinados requisitos técnicos del PPT sobre la base de que aluden a características singulares del sistema “Milli-Q® IQ de la entidad mercantil Merck Millipore, lo que, a su juicio, restringe la concurrencia de manera injustificada. Frente a ello, el órgano de contratación, en el informe al recurso, alega que



las especificaciones técnicas impugnadas se justifican por unas necesidades funcionales concretas necesarias para garantizar la calidad del agua, la seguridad operativa y la eficiencia en el flujo de trabajo de los laboratorios, sin que constituyan restricciones injustificadas, y si bien reconoce que son coincidentes con las de un fabricante específico, extremo que no niega, incide en la necesidad de exigir tales especificaciones técnicas que se han definido con tal precisión con el objetivo de seleccionar los equipos más avanzados y adecuados para las necesidades de investigación de la Universidad de Jaén.

Pues bien, lo que hemos de discernir es si las especificaciones técnicas enumeradas por la recurrente relativas a determinadas características del equipamiento solicitado en el apartado 3 del PPT, conculcan o no el artículo 126 de la LCSP, así como los principios básicos de libre concurrencia e igualdad de trato consagrados en el artículo 1 del citado texto legal. En particular son las siguientes:

“3. Tecnologías de purificación:

d) Módulo de Electrodesionización autoregenerable con esferas de carbón activo en el cátodo, sin cartuchos adicionales de acondicionamiento o de resinas. Recirculación desde el depósito de almacenamiento para aseguramiento de calidad tipo II.

e) Lámparas UV germicida libres de mercurio:

- Con tecnología LED de 265 nm de longitud de onda para acción germicida. Cambio bianual*
- Con tecnología de excímeros de Xenon con longitud 172 nm para acción fotooxidante de orgánicos. Cambio Bianual*

8. Control, registro y almacenamiento de datos.

c) Emisión de informe de dispensación para cada evento, con emisión de un código QR para fácil lectura mediante dispositivo externo.

Asimismo, se requiere una pantalla táctil en cada dispensador remoto conforme a lo dispuesto en el apartado 3.2 Dispensadores remotos.

a) Dos dispensadores de agua ultrapura Tipo I e intermedia Tipo II con pantalla táctil digital integrada en cada dispensador para gestión del equipo (...)”

El órgano de contratación reconoce en el informe al recurso que son coincidentes con las de un fabricante determinado, pero pone el énfasis en las funcionalidades requeridas para la satisfacción de las necesidades administrativas.

Pues bien, tras la comprobación por este Tribunal de que los requisitos técnicos en el apartado 3 del PPT, mencionar una marca concreta, coinciden con las características del equipo de la gama “Milli-Q IQ 7003/7005/7010/7015” de una marca determinada, y teniendo en cuenta que el informe al recurso del órgano de contratación no niega tal circunstancia, sino que reconoce que son coincidentes con las de un fabricante determinado (en este caso, MERCK, que además es uno de los dos licitadores que solamente han concurrido a la licitación), hemos de llegar a una primera conclusión y es que, en efecto, en la descripción de los equipos objeto del contrato se han seguido características técnicas de productos existentes en el mercado que corresponden a un fabricante concreto. Si a ello se añade que algunas características técnicas pudieran ser exclusivas de los equipos de Merck, como afirma la recurrente en su escrito, resulta claro que en la licitación examinada se ha restringido la concurrencia, lo que exige analizar, a la luz de la regulación legal en la materia, si aquella limitación encuentra justificación adecuada en función de las necesidades que la contratación proyectada pretende cubrir y



si se han respetado las previsiones legales encaminadas a minimizar los efectos perjudiciales para la libre competencia derivados de las prescripciones técnicas establecidas.

Al respecto, el artículo 28.1 de la LCSP, exige a las entidades del sector público que determinen con precisión, en la documentación preparatoria antes de iniciar el procedimiento de adjudicación, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado. Y el artículo 126 de la LCSP, al que anteriormente nos hemos referido, en su apartado 6 establece que *“Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»”*

Pues bien, en el supuesto examinado y como punto de partida, hemos de indicar que el establecimiento de unas prescripciones técnicas tan exhaustivas para describir los bienes que constituyen el objeto del contrato debería contar con una justificación concreta, rigurosa y suficiente en el expediente de contratación y ello, por su efecto restrictivo de la concurrencia. El artículo 28.1 de la LCSP impone a los poderes adjudicadores una determinación precisa en el expediente de contratación de las necesidades a las que el contrato proyectado pretende dar satisfacción, justificación que ha de ser mayor cuanto más acotado y específico sea el objeto contractual por virtud de sus requerimientos técnicos. En cambio, en la documentación preparatoria del contrato no se encuentra esa motivación precisa que exige el precepto legal, siendo el informe que se adjunta al recurso por el órgano de contratación el que señala que descripción de los requisitos técnicos de dicho equipamiento obedece a la necesidad de garantizar los fines institucionales. En concreto, afirma que *“las especificaciones técnicas se han definido con el objetivo de seleccionar los equipos más avanzados y adecuados para las necesidades de investigación de la Universidad de Jaén. Cada una de las características técnicas, si bien coincidentes con las de un fabricante específico, se justifican por unas necesidades funcionales concretas y necesarias para garantizar la máxima calidad del agua, la seguridad operativa y la eficiencia en el flujo de trabajo de los laboratorios.”*

Ahora bien, aunque admitiéramos la posibilidad de esta justificación a posteriori, la misma seguiría siendo notoriamente insuficiente pues un alegato genérico, máxime cuando se reconoce en el propio informe la coincidencia con las características del equipo de una marca concreta de un licitador determinado, extremo este que no refuta, no permitiría colmar las exigencias del artículo 28.1 de la LCSP, tratándose como hemos visto de equipos con unos requerimientos técnicos muy específicos. Además, el citado informe manifiesta, en términos igualmente genéricos, que no existe exclusividad al indicar que *“cualquier solución de un licitador que cumpla con los parámetros de rendimiento y seguridad exigidos por el PPT puede ser considerada equivalente, lo cual no restringe la competencia de forma indebida”*. Dicha afirmación no deja de estar desprovista de la necesaria acreditación máxime cuando se habla de parámetros de rendimiento y seguridad obviando la exigencia de características muy concretas.

Aparte de lo anterior, no hemos de olvidar que el origen de esta controversia reside en que gran parte de los requisitos técnicos de los equipos y sistemas descritos en los apartados 3 y 8 del PPT, aun sin mencionar una marca concreta, coinciden con las características del equipo de la gama “Milli-Q IQ 7003/7005/7010/7015”. Desde esta perspectiva, el PPT infringe, particularmente, lo dispuesto en el artículo 126 de la LCSP y conculca el acceso en condiciones de igualdad a la licitación, restringiendo injustificadamente la apertura de la contratación a la competencia. Si para el órgano de contratación resultaba imprescindible garantizar tales funcionalidades - como pone ahora de manifiesto en el informe al recurso-, debió atender a lo dispuesto en los artículos 28.1 y 126.6 de la LCSP, justificando con precisión aquella necesidad en los documentos de la licitación y utilizando en



todo caso la mención “o equivalente” a la hora de configurar las exigencias técnicas de los equipos objeto del contrato, permitiendo de ese modo abrir la contratación proyectada a la competencia y evitando restricciones injustificadas.

Sobre tal cuestión, este Tribunal se ha pronunciado, entre otras en la Resolución 395/2019, de 22 de noviembre en la que se reproduce otra anterior, la Resolución 328/2018, de 22 de noviembre, donde señalábamos lo siguiente:

“Los citados apartados 1 y 6 del artículo 126 de la LCSP son, prácticamente, una reproducción literal de los apartados 2 y 4 del artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2014/18/CE.

La pretensión de dichos apartados 1 y 6 del artículo 126 de la LCSP, como pone de relieve la Sentencia, de 9 de febrero de 2005, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, recurso 2406/2002, en relación con análoga previsión de los textos legales anteriores a la vigente LCSP, es “garantizar la apertura de la contratación mediante la libre competencia que afianza el principio de igualdad de oportunidades. (...)”

En definitiva, el objeto de la citada normativa contractual es, por un lado, evitar que queden injustificadamente excluidas algunas entidades licitadoras del procedimiento de adjudicación, y por otro lado, que las referencias a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, constituyan una excepción a las normas generales en relación con las prescripciones técnicas, lo que implica que debe ser interpretado de manera restrictiva, de tal forma que al órgano de contratación que quiera aplicarlas le incumbe la carga de la prueba de que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción.

En este sentido se ha manifestado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 326/2015, de 15 de septiembre, 7/2016, de 20 de enero y 189/2017, de 26 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras en sus Resoluciones 17/2012, de 18 de enero, 672/2015, de 17 de julio y 620/2016, de 29 de julio.

En el presente supuesto, el núcleo del recurso descansa en una descripción de las prescripciones técnicas a través de especificaciones tan concretas que pueden suponer una vulneración de los principios de igualdad de trato en la licitación y de libre concurrencia que consagra en esta materia el artículo 126.1 de la LCSP. En este sentido, el referido artículo 126 de la LCSP en su apartado 6, debe ser interpretado de manera restrictiva; así el órgano de contratación que quiera aplicar esas excepciones en la descripción de las prescripciones técnicas tendrá que probar que se dan las circunstancias objetivas que justifican esa excepción.

En el caso concreto, la cláusula sexta del PPT no da opción a la presentación de papeleras que no sean las que se definen con medidas específicas y acabados de pintura concretos. Así dice el PPT que deberán cumplir estrictamente con las especificaciones técnicas indicadas. En este sentido, aunque no se haga referencia a una marca determinada, de la documentación obrante en el expediente, se infiere que una concreta entidad licitadora es la que tiene esos tres modelos de papeleras que se definen pormenorizadamente en el Anexo I del PPT.



Para favorecer la competencia en esta licitación el órgano de contratación debiera haber incluido en las prescripciones técnicas la salvedad que sí introduce en el informe remitido, pero no limitado al tratamiento Ferrus sino a las papeleras objeto del contrato en general. Nos referimos al apartado incluido en el citado informe que se reproduce a continuación: “Cualquier proposición que incluya un tipo de tratamiento que proporcione los mismos resultados de calidad y durabilidad que se requiere en el PPT serían tenidos en consideración para el procedimiento de contratación”. Esta mención, en una extensión más general que abarcara a todas las características del producto, supondría una expresión que equivaldría a “equivalente” tal y como se establece en el artículo 126.6 de la LCSP, como excepción a cuando no se puede hacer una descripción precisa e inteligible del objeto del contrato.

Como se desprende de la doctrina citada en estos supuestos la carga de la prueba corresponde al órgano de contratación. En el caso examinado, la argumentación que se desprende del informe, no justifica en absoluto la descripción de las papeleras que realiza el PPT que se recurre, ya que solo invoca, con carácter general, por un lado la necesidad de uno de los requisitos que es el tratamiento “ferrus”, y por otro, el que las papeleras que se suministren sean iguales a las ya instaladas en ese municipio. Asimismo tampoco justifica, carácter esencial e insustituible de las medidas, tamaños y demás elementos definidores de los tres modelos de papeleras exigidas en el Anexo I del PPT, ya que la necesidad a satisfacer por las papeleras puede ser igualmente cubierta por otras de características parecidas a las establecidas en el PPT.

(...) Por todo lo expuesto, ha de concluirse que en el supuesto examinado, no se ha acreditado por el órgano de contratación que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción prevista en el artículo 126.6 de la LCSP

Por tanto, ha de concluirse que, en el supuesto examinado, no se ha acreditado por el órgano de contratación que se dan efectivamente las circunstancias que justifican la excepción prevista en el artículo 126.6 de la LCSP. Al respecto, la intención del órgano de contratación de asegurar determinadas exigencias funcionales para seleccionar los equipos más avanzados y adecuados para las necesidades de investigación de la Universidad de Jaén puede y debe conseguirse sin esta restricción a la concurrencia o al menos con la mínima. En caso contrario, se estaría prohibiendo el acceso a la licitación de productos de otros fabricantes, produciéndose así el efecto que trata de evitar la norma y beneficiando quizás incluso a un único fabricante. Repárese que han concurrido solamente dos licitadores a la licitación, entre ellos la entidad fabricante del equipo respecto del cual se afirma por el órgano la coincidencia con las características descritas.

En todo caso, de persistir en el órgano de contratación la necesidad de describir determinadas especificaciones técnicas haciendo referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto, dicha referencia deberá ir acompañada de la mención de que se podrían ofertar otras soluciones que cumplan determinados parámetros o funcionalidades siempre que quede debidamente justificado en el expediente. Procede, pues, la estimación de recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando los pliegos, y en concreto el pliego de prescripciones técnicas, en el aspecto examinado, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la LCSP.



Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GLT LAB SOLUTIONS S.L.**, contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el contrato denominado “Contrato mixto para el suministro e instalación y mantenimiento durante la vida útil de dos equipos de producción de agua pura en los edificios A0 y D4 del Campus de las Lagunillas de la Universidad de Jaén” (Expediente 2025/23), promovido por la Universidad de Jaén, con los efectos que se establecen en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, que fue acordada por este Tribunal mediante Resolución MC 107/2025 de 29 de julio.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

