

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

En Madrid, a 8 de julio de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa de la empresa Sercaman 1, S.L., contra la adjudicación del contrato “Suministro de impresoras y equipos multifunción mediante la modalidad de arrendamiento con mantenimiento”, número de expediente PASS-CON-37-2020, del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 10 de marzo de 2021 se publicó en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público la convocatoria del contrato de suministro de referencia para su adjudicación por licitación electrónica mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios. El valor estimado del contrato es de 170.880 euros, con un plazo de duración de 4 años, no prorrogable.

Segundo.- A la licitación se presentaron tres empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha 19 de mayo de 2021 se acordó por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama adjudicar el contrato de suministro de

referencia a la empresa Burocopy S.L., notificándose a los interesados el 28 de mayo de 2021.

Tercero.- Con fecha 14 de junio de 2021 se ha recibido en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Sercaman, en el que solicita la anulación de la resolución de adjudicación y la exclusión del procedimiento de la adjudicataria, con retrotracción de las actuaciones. Asimismo, solicita la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

Cuarto.- El órgano de contratación el 18 de junio de 2021, remitió extracto del expediente administrativo y el preceptivo informe a que se refiere el artículo 56.3 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 (en adelante LCSP), solicitando la desestimación del recurso por considerar que la adjudicataria ha presentado la documentación que estricta y literalmente imponía el PCAP.

Quinto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

Sexto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no solicita levantamiento de la suspensión del procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, por estar clasificada en segundo lugar para la adjudicación del contrato, y caso de estimación del recurso podría llegar a resultar adjudicataria del contrato impugnado.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el Acuerdo de adjudicación impugnado fue adoptado el 19 de mayo, notificado a los interesados el 28 de mayo de 2021, presentándose el recurso ante este Tribunal el 14 de junio de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El acto impugnado es recurrible por tratarse de la adjudicación de un contrato de suministro de valor estimado superior a 100.000 euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del asunto se concreta en determinar si la oferta presentada por el adjudicatario se ajusta a lo dispuesto en los pliegos que rigen la licitación del contrato

Resulta de interés para la resolución del recurso lo que establecen los apartados de los pliegos que a continuación se relacionan:

ANEXO I del PCAP CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO

“4.- Régimen económico del contrato.

El régimen económico aplicable, será el de: Precio a abonar por la Administración al contratista según lo ofertado por éste en su proposición.

De acuerdo con lo señalado en este Pliego y el PPT, el adjudicatario percibirá el coste real del servicio que en cada caso resulte solicitado, de acuerdo con el precio ofertado por este en su proposición, que habrá detallado el coste de cada una de las tipologías de máquinas a suministrar, y según el precio por copia que igualmente habrá ofertado.”

ANEXO IV

MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA

*D....., con DNI nº,
y domicilio a efectos de notificaciones en,
en nombre propio / en nombre de la entidad
....., con CIF nº,
enterado del procedimiento de licitación para el CONTRATO DE SUMINISTRO DE
IMPRESORAS Y EQUIPOS MULTIFUNCION MEDIANTE LA MODALIDAD DE
ARRENDAMIENTO CON MANTENIMIENTO, declaro conocer los pliegos que sirven
de base al presente procedimiento, aceptándolos en su totalidad y de forma
incondicional, comprometiéndome, en caso de resultar adjudicatario del referido
contrato, a ejecutarlo y cumplirlo por el precio anual indicado a continuación:*

- Precio: euros.*
- IVA: euros.*
- Total: euros.*

Asimismo, de conformidad con lo señalado en el PPT, me comprometo a la aplicación de los precios por página (copia/impresión, excluyendo imágenes de escáneres) tanto en blanco y negro como en color para cada tipo de máquina, indicados a continuación:

PPP COPIA/IMPRESIÓN Negro (MÁXIMO 0,008 €): €.

PPP COPIA/IMPRESION COLOR (MÁXIMO 0,06 €): €.

Y para que conste, firmo la presente.

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES (PPTP)

“1. OBJETO.

Constituye el objeto del presente Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), establecer las características técnicas para la contratación en régimen de arrendamiento, en la modalidad de pago por página (PPP), de un sistema integral de impresión orientado a cubrir todas las necesidades de impresión y documentales de los distintos departamentos del Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama. ...

1.1 Objetivo

Los objetivos principales a alcanzar son los siguientes: ...

- Facturación mensual según cuota individualizada de los equipos y precio por página establecido.

(...)

1.2 Criterios generales

El servicio se articulará a través del pago del Precio por Página (PPP), separando los costes de las impresiones y copias en negro y las impresiones y copias en color e individualizando dichos costes por cada tipo de máquina.

Dentro de las cuotas de arrendamiento estarán incluidos los equipos, el servicio de asistencia técnica in situ, sustitución de piezas y todos los consumibles necesarios para el correcto funcionamiento (excepto papel). Asimismo, se entiende incluido el transporte y otros costes indirectos necesarios para la correcta ejecución de las prestaciones del contrato. Los equipos que proveerá el adjudicatario deberán ser completamente nuevos a estrenar, todos de la misma marca y de tecnología láser.

En este pliego se incluyen el suministro y mantenimiento de los equipos de impresión y multifunción mediante el sistema de arrendamiento y precio por página (PPP).

(...)

se facturarán las copias individualizadas para cada equipo operativo en el parque en el momento de facturación, en base a los precios por página individualizados adjudicados.

Para el parque de equipos se deberá ofertar un único Precio por Página (copia/impresión, excluyendo imágenes de escáneres) tanto en blanco y negro como en color para cada tipo de máquina, siendo los importes máximos de la máquina con

un PPP más alto, los siguientes:

PPP COPIA/IMPRESIÓN Negro MÁXIMO 0,008

PPP COPIA/IMPRESION COLOR MÁXIMO 0,06

En lo referente a las cuotas de arrendamiento se deberá ofertar un importe mensual por cada tipo de equipos ofertados según la definición de tipos descrita en este pliego”.

Sexto.- La recurrente manifiesta que planteó consulta “relativa a confirmar si el presupuesto base de 30.000 € más IVA se refiere al importe de las 12 cuotas de arrendamiento de los equipos o incluye también la estimación de copias indicadas en la página 8 del PPT, destacando que en ningún momento se ha dado respuesta a la aclaración planteada. En el acceso al expediente concedido el 18 de mayo en las dependencias del Ayuntamiento pudo comprobar que Burocopy no había indicado el desglose de las cuotas de arrendamiento de acuerdo con la tipología de los equipos multifunción a suministrar en ningún apartado de la documentación contenida en el Archivo C. El 4 de junio de 2021, con carácter previo a la interposición del recurso solicitó al órgano de contratación acceso al contenido del Archivo C, “Documentación referente a criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas” de la adjudicataria, denegada por considerar que se trata de una “reiteración” de la documentación solicitada el 22 de abril, constituyendo una infracción del artículo 52 de la LCSP.

Sercaman mantiene que de lo dispuesto en los apartados 1.1 y 1.2 del PPTP se desprende que la oferta económica se compone de dos elementos, por un lado, del precio de las copias/impresiones en blanco y negro y a color, y, por otro lado, de las cuotas de arrendamiento de los distintos tipos de impresoras y equipos multifunción. La problemática parte de que el Anexo IV del PCAP “Modelo de proposición económica” obliga a ofertar un precio total, desglosando el IVA, y un precio por copia, tanto a color como en blanco y negro, omitiendo por completo las referencias a las cuotas de arrendamiento de los distintos equipos de impresión. Lo anterior no tendría relevancia si los equipos tuvieran las mismas características y funcionalidades y, en consecuencia, su precio no fuera a variar sustancialmente de un equipo a otro, pero el suministro consta de 6 tipos diferentes de equipos de impresión, con funcionalidades y

características diferentes entre sí. Además, el número de equipos utilizados para calcular la oferta económica es estimado, si bien la oferta se refiere al escenario “alcance inicial”, con un suministro de 32 equipos multifunción para valorar la oferta, se prevén dos escenarios más, y sin las cuotas de arrendamiento específicas de cada equipo es imposible valorar si, en escenarios diferentes, la oferta podría ser cumplida de igual manera, puesto que el precio del contrato no es un precio cerrado y depende de las necesidades específicas del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama.

Por ello alega que en ningún apartado de la oferta económica o del contenido del sobre C presentado por la adjudicataria aparecen desglosadas las cuotas de los arrendamientos de los equipos, tal y como se requiere en el apartado 4 del Anexo I del PCAP y en el apartado 1.2 del PPT y en consecuencia, estamos ante un claro incumplimiento de los pliegos por lo que Burocopy debe ser excluida del presente procedimiento de contratación, por haber incurrido en una falta de diligencia debida a la hora de preparar su oferta que, en ningún caso, permite que sea nombrada adjudicataria.

Además del incumplimiento de lo dispuesto en los pliegos incide en el hecho de que de la información que suministra Burocopy en su proposición es imposible conocer la oferta económica real del licitador. Dicha imposibilidad conlleva la inviabilidad de la oferta, pues al ser el objeto del contrato el suministro de diferentes tipos de equipos multifunción, con características y funcionalidades distintas, la mera división del precio global que aparece en su oferta entre el número de mensualidades, en este caso 12, y, posteriormente entre el número de máquinas, en este caso 32, no permite conocer el importe de las distintas cuotas en función de las tipologías. Si se admitiera la oferta como correcta se produciría una discriminación o trato desigual a los licitadores, favoreciendo a aquel que ha incumplido con las exigencias de los pliegos de desglosar correctamente el precio de las cuotas de arrendamiento mensuales, que sí efectúa Sercaman.

Por otra parte, alega que el error cometido por la adjudicataria de omitir el desglose de las cuotas de arrendamiento únicamente trae causa de su falta de

diligencia a la hora de preparar su oferta, quedando fuera del ámbito de los errores formales o materiales que habilitan al órgano de contratación para solicitar aclaraciones o conceder trámite de subsanación de errores. Así al ser cuestión clave del régimen económico del contrato las cuotas de arrendamiento de los equipos su no determinación imposibilita conocer la oferta real del licitador, sin que haya lugar a subsanación porque supondría modificar la proposición inicial.

El órgano de contratación por su parte señala, con carácter previo a las argumentaciones de fondo, que no denegó el segundo acceso al expediente, pese a considerarlo una reiteración de la documentación solicitada el día 22 de abril que ya incluía la documentación relativa a los Sobres B y C, adjuntando las comunicaciones intercambiados entre las partes de las que se desprende que la información se ha proporcionado, y la recurrente ha podido acceder a toda la documentación presentada, requiriendo el Ayuntamiento ante la segunda solicitud aclaración de si se solicitaba alguna información adicional.

En cuanto al fondo de la alegado por la recurrente, en relación al alegado incumplimiento de los pliegos por el adjudicatario de no incluir en su oferta los precios unitarios de arrendamiento de equipos, se basa para el rechazo de la pretensión en el carácter vinculante de los pliegos, al igual que Sercaman para su impugnación, concluyendo que el adjudicatario presenta su oferta en los términos literales que se indican en el PCAP, en su Anexo IV. El citado Anexo, prevé la inclusión por parte de los licitadores de dos referencias: un precio anual, y unos precios por página tanto en blanco y negro como en color, sin contener mención alguna a la obligación de que los licitadores desglosen en este momento, y a través de su anexo de oferta económica, cuáles sean los costes unitarios de arrendamiento de equipos.

En este sentido el Ayuntamiento alega que con la proposición económica pretende conocer tanto el precio global como el coste unitario por página, de forma que, tal y como señala el PPTP, el presupuesto máximo de 30.000 € más IVA, correspondiente al alcance inicial, incluye el arrendamiento de las 32 máquinas especificadas, así como la realización estimada de 800.000 impresiones y copias en

B/N y 40.000 en color, datos que necesita y desea conocer y valorar con la puntuación correspondiente, más allá de la concreción que, posteriormente, en la facturación, o en el propio contrato, se efectúe respecto a aquellos datos que dan origen al precio global, como son los del arrendamiento aplicados por el licitador.

Asimismo, indica que en el presente caso se presentaron 3 empresas, resultando que únicamente la recurrente incluye en su modelo de oferta económica el desglose de los precios de arrendamiento de equipos, sin que por las otras se efectúe referencia alguna, tal y como, impone el modelo de oferta económica. El recurrente pretende imponer como obligatorio aquello que solo él ha interpretado, asumiendo e interpretando por el contrario el resto de licitadores los pliegos en sus justos y literales términos.

Por último, respecto a las referencias contenidas en el PPTP, a las que alude el recurrente, que pudieran dar la apariencia de que es obligatorio desglosar los precios de arrendamiento en el Anexo de la oferta económica, debe recordarse que a través del PPTP se configura el alcance de la prestación a contratar, mientras que es a través del PCAP como se configura la relación con los licitadores, la forma de presentar proposiciones y cualquier otro aspecto de índole formal que afecta a la licitación.

Este Tribunal en primer lugar, antes de entrar a analizar el fondo del asunto, ha de mencionar que no se observa que se haya producido por parte del órgano de contratación incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52 de la LCSP, puesto que se comprueba de los documentos que obran en el expediente administrativo y de las alegaciones formuladas por las partes que la recurrente ha tenido acceso al expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso. Hecho reconocido tácitamente, además, por Sercaman dado que en su escrito de interposición del recurso no solicita a este Tribunal tener vista del expediente. Por otra parte, se ha de recordar a las partes que el acceso a la información y aclaraciones por parte de los interesados en el procedimiento se ha de efectuar conforme a los términos previstos en el artículo 138.3 de la LCSP, si bien no se acredita por la recurrente ni se desprende del expediente que se haya producido incumplimiento de los plazos y condiciones de la

citada disposición, constando simplemente la cita recogida en el acta de la mesa de contratación, quedando finalmente claro que el presupuesto máximo de 30.000 € más IVA incluye el arrendamiento de las 32 máquinas especificadas en el alcance inicial.

En cuanto al fondo del recurso hemos de convenir con el órgano de contratación en que la adjudicataria realizó su oferta siguiendo el modelo de proposición económica establecido en el Anexo IV del PCAP, sin que expresamente se exija el desglose de las cuotas de arrendamiento con el carácter de obligatoriedad que le atribuye la recurrente. Asimismo, la oferta contiene la siguiente declaración genérica de cumplimiento *“declaro conocer los pliegos que sirven de base al presente procedimiento, aceptándolos en su totalidad y de forma incondicional, comprometiéndome, en caso de resultar adjudicatario del referido contrato, a ejecutarlo y cumplirlo por el precio ...”* lo que unido al respeto del modelo previsto en el PCAP nos lleva a considerar que la oferta económica presentada por Burocopy no incumple lo dispuesto en los pliegos.

No obstante, si en atención a lo dispuesto en el apartado 4 del Anexo I del PCAP y la prescripción 1 del PPTP el órgano de contratación la considerase incompleta, nos encontraríamos ante un defecto formal susceptible de aclaración mediante subsanación, por el contrario al carácter esencial que le pretende atribuir la recurrente. El desglose del importe total ofertado por el arrendamiento según los distintos tipos de impresoras y equipos multifunción no supone alteración ni modificación de la oferta realizada, pudiendo solicitarlo el órgano de contratación como aclaración a la oferta presentada sin que ello implique la alteración de la proposición presentada ni represente la modificación de la oferta económica efectuada, sino un dato complementario a la misma, que como hemos mencionado se ha ajustado en sus términos al modelo requerido en el Anexo IV del PCAP. Por tanto, sin discutir que según los pliegos el detalle del coste de cada una de las tipologías de máquinas a suministrar debería ser un dato a proporcionar por los licitadores, su omisión no puede suponer sin embargo su automática exclusión pues no está así expresamente previsto en la LCSP ni en los pliegos que rigen la licitación, pudiendo ser objeto de la correspondiente subsanación o aclaración a instancia del órgano de contratación.

A estos efectos resulta de interés citar que, la Sentencia de 10 de diciembre de 2009 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en el asunto T-195/08 Antwerpse Bouwwerken NV/Comisión apartados 56 y 57) señala que cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias o cuando la formulación de la oferta y las circunstancias del asunto indican que probablemente la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que se desestime dicha oferta sin ejercer su facultad de solicitar aclaraciones. Además, el principio de proporcionalidad obliga al órgano de contratación, cuando se enfrenta a una oferta ambigua a pedir aclaraciones al licitador afectado sobre el contenido de dicha oferta lo que podría garantizar la seguridad jurídica en vez de optar por la desestimación inmediata de la oferta de que se trate.

Por otra parte, el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 octubre, al regular el rechazo de proposiciones expresamente dispone que “Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”, y este Tribunal, considera que en el presente supuesto no se dan las circunstancias reglamentariamente previstas para rechazar la oferta presentada por la recurrente. En igual sentido conviene recordar el reiterado pronunciamiento de este Tribunal en diferentes resoluciones sobre la incorrección de rechazar proposiciones por pequeños defectos u omisiones formales en la redacción de la oferta que no supongan alteración de la proposición.

Asimismo, se ha de aludir a lo dispuesto en el artículo 1 de la LCSP que recoge, entre los principios fundamentales que rigen el procedimiento de la licitación pública, el de libertad de acceso a las licitaciones y asegurar una eficiente utilización de los fondos

destinados a la contratación, salvaguardando la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, que son contrarios a un excesivo formalismo siempre que las ofertas cumplan los requisitos exigidos. La Mesa de contratación que, según el artículo 22.b) del 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, tiene la función de determinar los licitadores que deben ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el PCAP, debe actuar de forma que no limite la concurrencia, evitando, en la medida de lo posible, excluir a licitadores por cuestiones formales, respetando a la vez, los principios de igualdad de trato a los candidatos y transparencia en el procedimiento, principios que no se han vulnerado en el presente caso.

Por último cabe traer a colación que en el ámbito de la contratación pública también aplica, tal y como entre otras previene la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2009, recurso de casación núm. 4580/2006, que: *"las dudas sobre la interpretación de las cláusulas contenidas en los contratos ha de realizarse de acuerdo con el artículo 1.288 del Código Civil, en el sentido más favorable para la parte que hubiera suscrito el contrato, ya que su oscuridad no puede favorecer los intereses de quien los ha ocasionado"*.

Por todo lo expuesto, se ha de desestimar el recurso presentado por Sercaman contra la adjudicación del contrato de suministro, al no proceder la exclusión de la oferta presentada por la adjudicataria, ni en consecuencia la retroacción de las actuaciones, por ajustarse su proposición económica a lo dispuesto en el modelo de oferta recogido en el Anexo IV del PCAP.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Sercaman 1, S.L., contra la adjudicación del contrato “Suministro de impresoras y equipos multifunción mediante la modalidad de arrendamiento con mantenimiento”, número de expediente PASS-CON-37-2020, del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, acordada el 19 de mayo de 2021 por la Junta de Gobierno Local.

Segundo.- 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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.