

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

En Madrid, a 16 de enero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de INFOBIBLIOTECAS, S.L., contra resolución del Concejal de Contratación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 25 de noviembre de 2024, por la que se adjudica el contrato de “*Suministro de libros con destino a las Bibliotecas municipales de San Sebastián de los Reyes*”, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el día 1 de octubre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 114.423,08 euros y su plazo de ejecución será de dos años.

Segundo. – A la presente licitación se presentaron tres licitadores, entre los que encuentra la recurrente.

Mediante Decreto 2024/5154, de fecha 30 de septiembre, el Concejal Delegado de Contratación acordó la aprobación del expediente de contratación para la adjudicación del contrato por procedimiento abierto simplificado.

Con fecha 6 de noviembre de 2024 la Mesa de Contratación Permanente del Ayuntamiento propone adjudicar el contrato de referencia a la empresa ESPASA CALPE, S.A. (Casa del Libro), en base al informe de fecha 29 de octubre de 2024 emitido por la Jefa de Sección de Bibliotecas.

Con fecha 25 de noviembre de 2024 se acordó la adjudicación del contrato a favor de la empresa propuesta, que fue notificada a todos los licitadores el día 26 de noviembre de 2024.

Tercero. - El 29 de noviembre de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de INFOBIBLIOTECAS por el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato por no haberse valorado las ofertas conforme a lo dispuesto en los pliegos.

Cuarto. - El 9 de diciembre de 2024, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 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 (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. – La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el

mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones sin que se hayan presentado alegaciones al respecto.

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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar y recurre la adjudicación del contrato, por tanto, sus derechos e intereses legítimos individuales se pueden ver perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue notificado el 26 de noviembre de 2024 e interpuesto el recurso el 29 del mismo mes, 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 adjudicación de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

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

1- Alegaciones de la recurrente

La recurrente solicita la anulación de la adjudicación del contrato, con retroacción de actuaciones para que se efectúe nueva valoración del criterio referido al plazo de entrega del material solicitado y se formule nueva propuesta de adjudicación, por entender incorrecta su aplicación conforme al PCAP.

Cláusula 8.3. *“Plazo de entrega del material solicitado: 7,5 puntos*

Se valorará con hasta 7,5 puntos las ofertas de las empresas que reduzcan el periodo de entrega inferior a 15 días hábiles exigido en el PPT. Se otorgará la máxima puntuación a la oferta que recoja una mayor reducción del plazo de entrega, y el resto proporcionalmente.

El incumplimiento de este plazo supondrá incurrir en penalidad administrativa.”

A efectos de lo que debe ser, a su juicio, una correcta valoración del criterio de adjudicación controvertido, alude a la cláusula 4.1.b) del PPT que establece: *“El plazo máximo de entrega del material será 15 días hábiles”*.

Por tanto, claramente, el elemento a valorar es la mayor reducción del plazo de entrega respecto a 15 días hábiles. Así lo establece la literalidad del pliego, que constituye la ley del contrato.

Ante la ausencia de un modelo específico para la oferta relativa a los criterios 8.2 (material antihurto), 8.3 (plazo de entrega) y 8.4 (mejora), las tres empresas licitadoras formularon sus ofertas expresando el plazo de entrega ofertado:

- Espasa Calpe S.A.: 1 día hábil
- Infobibliotecas S.L.: 4 días hábiles
- Librería Sanz y Torres, S:L: 5 días hábiles.

A pesar de ello, era perfectamente factible aplicar correctamente el criterio previsto en la cláusula 8.3 (mayor reducción del plazo de entrega respecto a 15 días hábiles), pues para ello bastaba con restar el plazo ofertado a 15 días hábiles, obteniéndose los siguientes valores:

- Espasa Calpe S.A.: 14 días hábiles de reducción
- Infobibliotecas S.L.: 11 días hábiles de reducción
- Librería Sanz y Torres, S:L: 10 días hábiles de reducción.

El posible error de todos los licitadores al formular su oferta en términos de plazo de entrega, es un error meramente formal y fácilmente salvable por el órgano de contratación que no impedía su conversión a reducción de plazo mediante una simple resta para su correcta valoración.

Sin embargo, el informe de valoración de las ofertas, prescindiendo de la literalidad del pliego, valoró el criterio 8.3 teniendo en cuenta el plazo de entrega y no la mayor reducción del mismo, como obliga el propio pliego, llegando al siguiente resultado:

EMPRESA	PLAZO DE EJECUCIÓN	PUNTOS
Infobibliotecas S.L.	4 días hábiles	1,875
Librería Sanz y Torres, S.L	5 días hábiles	1,5
Espasa Calpe S.A.	1 día hábil	7,5

Sin embargo, la cláusula 8.3 establece *“Se otorgará la máxima puntuación a la oferta que recoja una mayor reducción del plazo de entrega, y el resto proporcionalmente”*.

Así pues, si a la reducción de 14 días hábiles ofertada por ESPASA CALPE le corresponden 7,5 puntos, la proporción de las otras dos ofertas tendría que haber sido la siguiente:

- INFOBIBLIOTECAS SL: $11 \text{ días} \times 7,5 \text{ puntos} / 14 \text{ días} = 5,893 \text{ puntos}$.
- LIBRERÍA SANZ Y TORRES: $10 \text{ días} \times 7,5 \text{ puntos} / 14 \text{ días} = 5,357 \text{ puntos}$.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que la valoración se ha realizado conforme a lo previsto en el PCAP.

Deja constancia de que no se realizó ninguna pregunta/aclaración en Plataforma respecto a este criterio, ni se presentó recurso contra los pliegos. De esta manera, si el licitador entendía que había “oscuridad” en la forma de expresar el cálculo de este criterio o la forma de presentación de esta mejora en el correspondiente sobre, debía haber recurrido los pliegos de condiciones administrativas en el momento procesal oportuno, algo que no sucedió.

La puntuación que aparece se calculó conforme a una proporción inversa, tal y como se ha venido realizando para este mismo criterio en licitaciones anteriores, en las que siempre se solicita el plazo de entrega, esto es, los días que el adjudicatario tardará en enviar los libros a cada una de las bibliotecas.

Ninguna de las licitadoras expresó su oferta en una reducción de plazo, sino que se indicó el plazo real de entrega, por lo que queda claro que no existe ambigüedad en lo que se solicita y en cuál es el criterio que debe servir para el cálculo, que no es otro que los días exactos en los que se hará entrega de lo solicitado.

Por otro lado, si se aplicara la fórmula sobre una reducción previa, tal y como propone la recurrente, en lugar de la proporción inversa sobre datos objetivos y exactos, se estaría otorgando una puntuación sujeta a criterios interpretables y relativos, no sobre un criterio invariable y objetivo. La puntuación variaría según el límite del plazo de entrega que se estableciera como máximo, lo que estaría sujeto a subjetividad y se perdería el criterio objetivo matemático. Muestra dos ejemplos en los que, a su juicio,

se observa la fuerte variabilidad en la puntuación, a la que se estaría sujeto en el caso de utilizar como base para la fórmula una diferencia previa y no un dato objetivo, absoluto e invariable, tal y como es el plazo de entrega en días reales, que es lo que han ofertado todas las mercantiles en sus propuestas.

La puntuación se obtiene por resultados matemáticos exactos y objetivos, tras la aplicación de una proporción inversa. Un día es cuatro veces inferior a 4 y cinco veces inferior a cinco, de ahí las puntuaciones resultantes.

Concluye su alegato manifestando *“entendemos que nos hallamos ante versiones subjetivas y parciales de la recurrente, que además contradicen la información aportada al respecto en la oferta técnica, frente a la discrecionalidad técnica del poder adjudicador, pretendiéndose únicamente sustituir el juicio técnico, que se presume objetivo e imparcial en un criterio de carácter absolutamente objetivo, por el del propio recurrente, necesariamente interesado”*.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si el órgano de contratación ha realizado una aplicación correcta del criterio de adjudicación objeto de controversia.

En todo procedimiento de licitación se deben fijar los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes. Ello implica que los poderes adjudicadores han de dar la información adecuada a los interesados de forma que puedan tomar la decisión de participar o no en el procedimiento y conocer de antemano las reglas del juego a la hora de elaborar su oferta. En consecuencia, a la hora de valorar las ofertas no se pueden tener en cuenta otros elementos que no hayan sido previamente puestos en conocimiento de los licitadores.

La objetividad respecto de los criterios de adjudicación que predica el artículo 145.5 de la LCSP, se consigue dejando constancia en el PCAP de la fórmula de valoración

que haya elegido el órgano de contratación en función del contrato que se licita, de manera que sea transparente y controlable.

El órgano de contratación tiene, por tanto, la facultad unilateral de decidir sobre el sentido y contenido de las cláusulas a las que se someten las partes, pero sujeta dicha facultad a posterior control administrativo y jurisdiccional.

El artículo 139 de la LCSP establece que las proposiciones deben ajustarse a los pliegos, implicando la aceptación incondicionada de todas sus cláusulas por los licitadores y vinculando tanto a estos como al órgano de contratación.

En el caso que nos ocupa, se produce una discrepancia en el modo que debe ser aplicada la cláusula 8.3 del PCAP que establece *“Se otorgará la máxima puntuación a la oferta que recoja una mayor reducción del plazo de entrega, y el resto proporcionalmente.”*

El órgano de contratación ha utilizado el plazo de entrega ofertado por los licitadores para la aplicación de la fórmula (Infobibliotecas, 4 días hábiles, Librería Sanz y Torres, 5 días hábiles y Espasa Calpe 1 día hábil), mientras la recurrente considera que, de la interpretación literal de la citada cláusula, debe aplicarse la reducción del plazo de entrega (Infobibliotecas, 11 días hábiles, Librería Sanz y Torres, 10 días hábiles y Espasa Calpe 14 día hábil), siendo, como hemos expuesto anteriormente distinta la valoración obtenida según se aplique uno u otro criterio.

La interpretación de los pliegos, cuando sea necesaria para el correcto desarrollo del procedimiento de licitación, recae en el órgano de contratación, si bien sujeta al control de los tribunales. Ahora bien, si los términos de los pliegos son claros, debe prevalecer su interpretación literal, tal como dispone el artículo 1.281 del Código Civil, siguiendo el principio *“in claris non fit interpretatio”*.

En este sentido la RTACRC 1383/21,15 octubre *“De acuerdo con esta doctrina, en aquellos supuestos en los que las previsiones contenidas en los Pliegos por los que se rige la contratación (que constituyen la “lex contractus”) incurren en oscuridad, ambigüedad o contradicción, ello no puede originar un perjuicio para las empresas que toman parte en los procedimientos de licitación, y si no es posible resolver las dudas sobre su sentido con arreglo a las disposiciones de la LCSP, debe atenderse a las normas sobre la interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil, una de la cuales es la recogida en su art. 1.288, con arreglo al cual “la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”. En el caso de la contratación pública, la aplicación de esta norma implicará que las cláusulas de los Pliegos que adolezcan de oscuridad, ambigüedad o contradicción, no deberán interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación”.*

En el caso que nos ocupa, siguiendo este criterio interpretativo, no cabe sino acoger las alegaciones de la recurrente. En efecto, la cláusula menciona para su valoración la reducción del plazo de entrega respecto al plazo de licitación de 15 días (cláusula 4.1.b) del PPT) y no el plazo de entrega ofertado.

Tiene razón el órgano de contratación en que las ofertas de los licitadores se han realizado atendiendo a los días de entrega. Ahora bien, como señala la recurrente, con una simple operación matemática se puede obtener la reducción de plazo ofertado por cada licitador. Hay que considerar que los pliegos no recogen unos modelos específicos para la presentación de las ofertas en cuanto a este criterio de adjudicación, lo que puede ocasionar dudas a los licitadores al contenido a incluir.

En consecuencia, la valoración del criterio objeto de controversia no ha sido ajustada a Derecho, por lo que procede la estimación del recurso y la anulación de la adjudicación del contrato, debiendo retrotraer las actuaciones al momento previo a la

valoración de las ofertas y continuando el procedimiento en los términos que legalmente procedan.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal INFOBIBLIOTECAS, S.L., contra resolución del Concejal de Contratación de este Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 25 de noviembre de 2024, por la que se adjudica el contrato de “*Suministro de libros con destino a las Bibliotecas municipales de San Sebastián de los Reyes*”.

‡

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- 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 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.