



Recurso nº 1203/2018 C.A. Cantabria 56/2018

Resolución nº 1170/2018

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 17 de diciembre de 2018.

VISTO el recurso interpuesto por D.C.P-H. en representación de ECONOCOM SERVICIOS, S.A. contra el acuerdo por el que se excluye a dicha licitadora del procedimiento de licitación convocado por el Servicio Cántabro de Salud para el *“Contrato mixto de suministro mediante arrendamiento sin opción de compra de ordenadores, impresoras y equipos periféricos y del servicio de gestión integral del puesto de trabajo informático”*, Expte. SCS2017/138, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Director Gerente del Servicio Cántabro de Salud aprobó el expediente de contratación para la adjudicación del contrato mixto de suministro mediante arrendamiento sin opción de compra de ordenadores, impresoras y equipos periféricos y del servicio de gestión integral del puesto de trabajo informático con número de expediente P.A. SCS 2017/138. El valor estimado del contrato se fijó en 6.600.000,00 €.

Segundo. El acuerdo de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 23 de diciembre de 2017, en el Boletín Oficial del Estado el 8 de enero de 2018, en el Boletín Oficial de Cantabria el 3 de enero de 2018 y en el Perfil del Contratante. Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, fueron admitidas tres ofertas, entre ellas, la de ECONOCOM SERVICIOS, S.A., en adelante ECONOCOM. Seguido el procedimiento por sus trámites, con fecha 29 de octubre de 2018 se excluyó de la licitación a ECONOCOM por no cumplir su oferta determinados requisitos técnicos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) en concreto: por no incluir un modelo de impresora multifunción tal y como exigía el Pliego, y por no cumplir los monitores de



diagnóstico de las estaciones de trabajo ofertados la medida mínima requerida en los Pliegos.

Tercero. Contra el anterior acuerdo se interpone el presente recurso especial en materia de contratación por ECONOCOM, por considerar que su oferta sí cumple con los requisitos técnicos exigidos en el Pliego. En concreto, en cuanto a que su oferta no incluye un modelo de impresora multifunción, considera ECONOCOM en su recurso que el Pliego no lo exige, por cuanto utiliza el siguiente tenor literal: “Impresora red color. Impresora monofunción/multifunción”, siendo así que a juicio de la recurrente la barra utilizada como signo de puntuación equivale comúnmente a la conjunción disyuntiva “o”. Por lo demás, aun cuando se hicieron ciertas aclaraciones por el órgano de contratación sobre las exigencias técnicas de los equipos a suministrar que se especificaban en los Pliegos y una se refirió a esta cuestión (la aclaración 5) no considera la recurrente que la respuesta que contiene dicha aclaración pueda hacer pensar en otra interpretación distinta a la que consta en el propio PPT, pues la pregunta se refiere al inventario de los equipos actualmente en funcionamiento. En concreto, el tenor literal de la pregunta fue “De las 27 impresoras multifunción RED, cuántas son de color y cuántas son de blanco y negro” siendo la respuesta la siguiente: “17 color y 10 B/N”.

En cuanto a que los monitores de diagnóstico de las estaciones de trabajo ofertados por ECONOCOM no cumplen las medidas requeridas en los Pliegos de 21 pulgadas mínimo, alega la recurrente que sus monitores tienen 20,8 pulgadas, luego los monitores tienen unas medidas realmente equivalentes, siendo la diferencia de tamaño inapreciable al ojo humano, de modo que pueden ser utilizados exactamente para los mismos fines y usos, de forma completamente análoga. A ello añade la mercantil recurrente que un número entero en matemáticas (21) representa todos los números reales comprendidos entre el anterior con cinco décimas (20,5) y el siguiente hasta 5 décimas más (21,5 excluido), de modo que debe considerarse la medida de 20,8 pulgadas equivalente a 21.

Por las razones expuestas considera que los equipos por ella ofertados sí cumplen las previsiones del PPT, por lo que su exclusión del proceso de licitación no es conforme a Derecho.



Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, el órgano de contratación defiende que los equipos ofertados por ECONOCOM no cumplen con las prescripciones del Pliego. En concreto, en cuanto a la alegación sobre las impresoras multifunción/monofunción, alega el órgano de contratación que el criterio al elaborar los Pliegos fue que la barra fuera interpretada como inclusiva, no como alternativa. A ello añade que adicionalmente en la nota aclaratoria publicada en el Perfil del contratante el 1 de febrero de 2018 se hizo constar que en el inventario actual hay tanto impresoras de red monofunción como multifunción.

En cuanto al tamaño de los monitores de diagnóstico de las estaciones de trabajo, el PPT es claro en exigir taxativamente monitores de 21 pulgadas como mínimo, siendo así que los monitores ofertados por ECONOCOM no llegan a esa medida, al venir reflejada en la parte general de las características técnicas una dimensión de 20 pulgadas, estableciendo en el detalle como medida 20,8 pulgadas, que sigue siendo inferior a la medida mínima exigida.

Por lo expuesto considera que la exclusión del licitador debe ser confirmada.

Quinto. La Secretaría de este Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al resto de licitadoras que participaron en el procedimiento de contratación a que se refiere el acuerdo recurrido para que pudieran, si a su derecho conviniera, hacer alegaciones al recurso; habiendo evacuado dicho trámite la UTE VALNERA-EUPRAXIA. Esta licitadora ha resultado excluida del proceso de licitación por idénticos motivos que han fundado la exclusión de ECONOCOM, por lo que está totalmente de acuerdo con los fundamentos y razones que expone la recurrente en su recurso. Adicionalmente considera que los productos presentados por UTE TELEFÓNICA-VERSIA (única licitadora cuya oferta no ha sido excluida) incumple el pliego de prescripciones técnicas en uno de los productos ofertados (impresora Lexmark MS312dn), por lo que también está incurso en causa de exclusión.

También ha evacuado el trámite la UTE TELEFONICA SOLUCIONES DE INFORMATICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U-VERSIA CONTAL CENTER-VERSIA



INFRAESTRUCTURAS-VERSIA SERVICIOS DISTRIBUIDOS TIC, S.L., entendiendo que ECONOCOM incumple el modelo de equipos requeridos y que por tanto, debe resultar excluida de la licitación.

Sexto. Con fecha 30 de noviembre de 2018, por la Secretaria del Tribunal, actuando por delegación del mismo, se resolvió conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC) y en el Convenio suscrito entre la Comunidad Autónoma de Cantabria y el entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el 28 de noviembre de 2012, sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 13 de noviembre de 2012.

Segundo. El recurso se interpone contra el acuerdo por el que se excluye al recurrente del proceso de licitación.

Habida cuenta que se trata del acuerdo de exclusión de un procedimiento de contratación iniciado antes de la entrada en vigor de la LCSP, resulta de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) de acuerdo con la Disposición Transitoria Primera de la LCSP, por lo que debe analizarse el carácter recurrible del acuerdo impugnado conforme las disposiciones del TRLCSP.

Dispone el apartado 2 del artículo 40 del TRLCSP lo siguiente: *“Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: b) Los acuerdos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación,*



determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores". Por tanto, el recurso se interpone de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 c) frente a un acto susceptible de dicho recurso; estando el contrato al que se refiere incluido entre los previstos en el art. 40.1 a) del TRLCSP, al tratarse de un contrato mixto de suministro y arrendamiento -siendo la prestación de mayor importancia desde el punto de vista económico la de suministro- sujeto a regulación armonizada.

Tercero. El recurso se interpone por persona legitimada. Dispone al efecto el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *"Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso"*. Habiendo interpuesto el recurso la empresa excluida del procedimiento de licitación, es claro que el acuerdo de exclusión afecta a la esfera de sus derechos e intereses legítimos.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de formalidades.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión debatida, debe analizarse si los equipos propuestos por la recurrente en su oferta incumplen los requisitos técnicos exigidos en el PPT para la adecuada ejecución de la prestación objeto del contrato. Dos son los requisitos técnicos que considera incumplidos el órgano de contratación; el primero, no incluir un modelo de impresora multifunción tal y como exige el Pliego, y en segundo lugar, por no cumplir los monitores de diagnóstico de las estaciones de trabajo ofertados las medida mínima requerida en los Pliegos de 21 pulgadas.

Al respecto, los PPT recogen en su Anexo III, en el apartado 14.6, referido a la impresora red color, las siguientes características técnicas bajo el apartado general:

"- Impresora color de tecnología electrofotográfica de tipo láser o led



- *Impresora Monofunción/multifunción*

- *Capacidad de impresión dúplex automático*".

Por otro lado, en el apartado 14.2 del mismo Anexo III, bajo el título estación de trabajo o Workstation, en el apartado relativo a Monitores de diagnóstico, se exige cumplan, entre otras, la siguiente característica técnica: *"Dos monitores de diagnóstico de las siguientes características: (...) tamaño mínimo: 21"*

Pues bien, comenzando por el primero de los requisitos que se considera incumplido por los equipos presentados por ECONOCOM -la no inclusión de un modelo de impresora multifunción- debe señalarse lo siguiente. El PPT, como se ha transcrito más arriba, dispone al enumerar las características de la impresora red color, la expresión *"Impresora Monofunción/multifunción"*. A los efectos de interpretar el alcance de esta exigencia, debe precisarse, ante la falta de otra redacción aclaratoria en el propio Pliego, el valor que debe darse a la barra inclinada cuando va entre palabras. A tal efecto debe analizarse el significado que la barra inclinada tiene comúnmente en el lenguaje, más allá de la intención con que se haya incluido este signo en el Pliego por el órgano de contratación. Sobre esta cuestión, la Real Academia Española publicó en 2005 el Diccionario panhispánico de dudas, en el que se analiza el significado de la barra inclinada y sus posibles usos, estableciendo al respecto lo siguiente: *"La barra propiamente dicha consiste en una línea diagonal que se traza de arriba abajo y de derecha a izquierda. Se usa en los casos siguientes:*

a) Sustituye a una preposición en expresiones como 120 km/h [= kilómetros por hora], Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo [= primer decreto de 1995], salario bruto 1800 euros/mes [= euros al mes]. En este uso se escribe sin separación alguna de los signos gráficos que une.

b) Colocada entre dos palabras, o entre una palabra y un morfema, indica la existencia de dos o más opciones posibles. En este caso tampoco se escribe entre espacios y puede sustituirse por paréntesis.

(...)"



Es indudable, por tanto, que la barra inclinada que se ha usado en el Pliego tiene el significado común de expresar dos opciones posibles y, por tanto, no puede tener el alcance que le da el órgano de contratación de ser equivalente al uso de la conjunción copulativa “y”. Por ello la lectura de esta exigencia en los Pliegos no puede tener el alcance y significado que le da el órgano de contratación, pues la lectura de este requisito, de acuerdo a las pautas que la propia Real Academia Española otorga al uso de este signo ortográfico, es el de dar una opción, es decir, una alternativa; de modo que difícilmente de su lectura puede deducirse que el PPT exigía la necesidad de incluir ambos tipos de impresoras. Esta interpretación no solo es la única acorde al significado del símbolo utilizado y, por tanto, al sentido literal de la redacción de la concreta especificación técnica, sino que también es la menos limitativa de la libre concurrencia entre licitadores. A estos efectos, debe recordarse que este Tribunal ha manifestado en anteriores ocasiones (Resoluciones 49/2011, de 24 de febrero y 510/2014, de 4 de julio) que los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la LCSP, y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros (artículo 1.281 del Código Civil), y a la interpretación lógica y teleológica (Resoluciones 199/2014, de 11 de febrero, y 402/2014, de 23 de mayo), *“sin que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos pueda perjudicar a los licitadores”* (Resoluciones 173/2014, de 28 de febrero, y 402/2014, de 23 de mayo, entre otras). Luego es claro que, aun cuando se admitiera que el uso de la barra inclinada es ambiguo, esta oscuridad nunca podría perjudicar a los licitadores pues si los términos y expresiones empleados son confusos pero, no obstante, admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, ésta es la que debe imperar.

Debe, por todo lo expuesto, estimarse la primera alegación de ECONOCOM. No pudiendo inferirse del Pliego que debió ofrecer impresoras de ambos tipos, multifunción y monofunción; no puede afirmarse que su oferta incumpla el PPT por no haber ofrecido impresoras multifunción.

Por lo demás, la aclaración publicada en el Perfil del contratante el 1 de febrero de 2018 en nada es relevante para interpretar la exigencia que contiene el Pliego, pues se refiere al



inventario actual de impresoras, no al equipo que los licitadores deben ofrecer en cumplimiento de las exigencias del Pliego.

Sexto. No obstante lo anterior, debe analizarse si el equipo ofertado por la recurrente cumple con la dimensión mínima que se exige para los monitores de diagnóstico pues, de otro modo, aun cuando cumpliera el anterior requisito, la exclusión devendría igualmente procedente.

El PPT es claro al exigir en el apartado 14.2 del Anexo III un tamaño mínimo para estos monitores de 21 pulgadas. Los ofrecidos por la recurrente, coincidiendo en esta consideración tanto el órgano de contratación como ECONOCOM, tienen un tamaño indicado en el detalle de las características técnicas de 20,8 pulgadas.

Como reiteradamente se ha indicado por este Tribunal en numerosas Resoluciones, entre ellas la Resolución 480/18, de 18 de mayo, la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, “está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Este precepto establece 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”*. Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta (Resolución 551/2014 de 18 de julio). En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.



Afirmado lo anterior, también debe tenerse en cuenta que se ha admitido igualmente que las exigencias de dichos pliegos de prescripciones técnicas deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el principio de estabilidad presupuestaria), recogidos en el art 1 del TRLCSP. En este mismo sentido, se pronuncia el artículo 139 del TRLCSP cuando exige que: *“Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”*. En consonancia con ello, debe interpretarse el artículo 84 del Reglamento actualmente aplicable, que realiza una regulación muy precisa de los casos en los cuales los defectos en la proposición por defectos formales o por no ajustarse a las exigencias mínimas de los pliegos pueden dar lugar a la adopción de la decisión administrativa de excluir una proposición de la licitación (Resolución 613/2014, de 8 de septiembre), por lo que *“no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato”* (Resolución 815/2014, de 31 de octubre). A ello añadiremos que el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro.

En efecto, del artículo 145.1 del TRLCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación. Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de las prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la oferta al cumplimiento del objeto del contrato. Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los términos y expresiones empleados son



ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

Luego el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos.

Pues bien, aplicando los principios anteriores al caso objeto de esta resolución, si bien puede ser cierto que un monitor de 20,8 pulgadas ofrezca la misma utilidad que uno de 21 pulgadas, lo cierto es que el Pliego imponía una dimensión mínima de 21, dato objetivo que ninguna duda de interpretación ha de ofrecer al licitador que ofrece monitores de diagnóstico por debajo del mínimo exigido en los Pliegos. Ciertamente es que la diferencia de tamaño es mínima, pero también lo es que se ha incumplido una exigencia clara y objetiva que, en aplicación del principio de vinculación a los Pliegos, no puede ser interpretada en sentido contrario a su propio tenor literal, pues se entraría en la inseguridad e incertidumbre de entrar a valorar, subjetivamente para cada licitador que ofreciera monitores de menor tamaño, si la diferencia de pulgadas entre el ofrecido y el exigido por los Pliegos es relevante, valoración que debe evitarse en aras a garantizar la objetividad e igualdad entre licitadores. A estos efectos, la exigencia técnica es tan clara que su incumplimiento ofreciendo monitores de diagnóstico de menor tamaño ha sido deliberada y voluntaria por el licitador, pues ninguna duda de interpretación concurre en la expresión del número de pulgadas exigidas (21) y su condición de mínimo.

Por las razones expuestas debe concluirse que la oferta de la recurrente no cumplió con las medidas que el Pliego exigía para los monitores de diagnóstico, razón por la que debe finalmente concluirse que su exclusión es conforme a Derecho.

Séptimo. Finalmente debe advertirse, en cuanto a las alegaciones presentadas por la UTE VALNERA-EUPRAXIA acerca de que los productos presentados por UTE TELEFÓNICA-



VERSIA (única licitadora cuya oferta no ha sido excluida) incumple el pliego de prescripciones técnicas en uno de los productos ofertados (impresora Lexmark MS312dn), por lo que también estaría incurso en causa de exclusión; que su pretensión no puede ser si quiera considerada, habida cuenta que la presentación de alegaciones en calidad de interesada no convierte a la licitadora que alega en recurrente ni, por tanto, puede modificar el *petitum* del único recurso interpuesto, pudiendo tan solo hacer las alegaciones que crea conveniente -y que el Tribunal habrá de tener en consideración al resolver- pero siempre dentro de los límites fijados por el recurrente en su recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D.C.P-H. en representación de ECONOCOM SERVICIOS, S.A. contra el acuerdo por el que se excluye a dicha licitadora del procedimiento de licitación convocado por el Servicio Cántabro de Salud para el *“Contrato mixto de suministro mediante arrendamiento sin opción de compra de ordenadores, impresoras y equipos periféricos y del servicio de gestión integral del puesto de trabajo informático”*, Expte. SCS2017/138.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los



artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.