



Recurso nº 1682/2022 C.A Principado de Asturias 86/2022

Resolución nº 60/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 2 de febrero de 2023

VISTO el recurso interpuesto por D. R.M.A.C., en nombre y representación de la entidad mercantil NEA F3 MASTER S.L. contra el acto de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Mieres por el que se adjudica a RICOH ESPAÑA S.L.U. en fecha 28 de noviembre de 2022 el contrato de un *“sistema integral de impresión para las distintas dependencias municipales del Ayuntamiento”*; expediente 2022/6385, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así como en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. En fecha 28 de julio de 2022 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación para la contratación de un sistema integral de impresión para las distintas dependencias municipales del Ayuntamiento de Mieres.

Se trata de un contrato de servicios, no dividido en lotes, cuyo valor estimado asciende a 277.531,20 euros.



Tercero. En el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), se indica que:

“3.3 CARACTERISTICAS MINIMAS OBLIGATORIAS DE LOS EQUIPOS.

3.3.1. REQUISITOS COMUNES A TODOS LOS DISPOSITIVOS.

Se detallan a continuación las características mínimas e indispensables para el parque de dispositivos, además de los requisitos mínimos y condiciones o prestaciones incluidas en el resto de este pliego:

(...)

Todos los equipos serán de tecnología láser (a excepción del equipo multifunción de gran formato, tipología 3-A) y de reciente fabricación.”

“3.4.2 EQUIPOS MULTIFUNCIÓN 1-B

Equipo multifunción color A3, con funciones de copiado, impresión en red, escáner DUAL y posibilidad de fax.

PRESTACIONES VALORES REQUERIDOS

(...)

Escáner DUAL Si”.

Cuarto. Tras calificarse la documentación administrativa y valorarse las ofertas presentadas por los licitadores admitidos, la mesa de contratación, en su sesión del 14 de octubre de 2022, clasificó las ofertas, destacando, por lo que afecta al objeto de este recurso, que RICOH ESPAÑA S.L.U. quedó clasificada en primer lugar, y NEA F3 MASTER en segundo lugar.

Quinto. Con fecha 4 de noviembre de 2022 el órgano de contratación requiere a RICOH, para que indiquen el modelo de máquinas ofertadas.



Sexto. El 8 de noviembre de 2022 se indican por RICOH los modelos de máquinas ofertadas para cada categoría de suministro especificada en el PPT:

“EQUIPOS MULTIFUNCIÓN 1-A -> MFP COLOR A4 IM C300

EQUIPOS MULTIFUNCIÓN 1-B ->MFP COLOR SRA3 IM C3000

EQUIPOS MULTIFUNCIÓN 1-C -> MFP COLOR SRA3 IM C5500ALT

EQUIPOS IMPRESIÓN 2-A -> IMPRESORA MONO A4 P 501

EQUIPO MULTIFUNCIÓN DE GRAN FORMATO 3-A -> MFP COLOR IM CW2200”.

Séptimo. El 10 de noviembre de 2022 el órgano de contratación solicita aclaración a RICOH, del siguiente tenor: *“Vistos los modelos de máquinas que nos han trasladado, y a la vista de discrepancias respecto a la oferta técnica en relación a los catálogos publicado en la página de RICOH ESPAÑA, se solicita aclaración respecto al cumplimiento de lo requerido en los pliegos técnicos para los modelos propuestos, especialmente para la tipología 2-A, al recogerse en las especificaciones de los catálogos que el modelo propuesto utiliza tecnología LED, especificándose en la propuesta técnica que “Todos los equipos serán de tecnología láser (a excepción del equipo multifunción de gran formato, tipología 3-A) y de reciente fabricación: SI”.*

Octavo. El 15 de noviembre de 2022 RICOH reconoce que la tecnología empleada por el equipo es led, y no láser, si bien sostiene que ambas tecnologías son equivalentes, manifestando que la oferta presentada por RICOH es correcta incluido el apartado *“Todos los equipos serán de tecnología láser (a excepción del equipo multifunción de gran formato, tipología 3-A) y de reciente fabricación: SI”* no existiendo ningún incumplimiento técnico al respecto.

Noveno. El 25 de noviembre se adjudica el contrato a RICOH ESPAÑA, S.L.U.

Décimo. Con fecha 16 de diciembre de 2022 se interpone recurso especial en materia de contratación.



Undécimo. El órgano de contratación remitió informe sobre el recurso interpuesto, conforme a lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, que no se pronuncia sobre la procedencia de estimar o no el recurso, si bien concluye que *“Se parte por tanto de la premisa de que el adjudicatario, conocedor de los pliegos, dará cumplimiento a las exigencias técnicas de obligado cumplimiento, entre ellas la tecnología Laser que no LED. Aspecto que deberá ser comprobado por los servicios municipales correspondientes”*.

Duodécimo. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso interpuesto a las otras licitadoras, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Con fecha 3 de enero formula alegaciones la adjudicataria, RICOH ESPAÑA S.L.U., oponiéndose a la estimación del recurso.

Decimotercero. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal –por delegación de éste– dictó resolución de 28 de diciembre de 2022 por la que acuerda mantener la suspensión del procedimiento de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con los artículos 46.2 y 4 de la LCSP) y 11 del RPERMC, así como en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 14 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29/10/2021).

Segundo. El objeto de impugnación el acto de adjudicación del contrato de 25 de noviembre de 2022, publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28 de noviembre de 2022, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el contrato y el acto recurrido son susceptibles de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 –apartados 1.a) y 2.c)– de la LCSP.



Tercero. La recurrente ostenta la debida legitimación para interponer el recurso especial en materia de contratación, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP al estar clasificada su oferta en segundo lugar.

Cuarto. El recurso especial en materia de contratación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50 LCSP.

Quinto. La recurrente solicita se anule la adjudicación a RICOH por entender que los equipos facilitados por este no cumplen las características establecidas en los pliegos de prescripciones técnicas. Concretamente, alega que los equipos emplean tecnología led, y no láser, como exige el apartado 3.3.1 del PPT, y que el equipo de tipología multifunción 1-B no tiene posibilidad de utilizar escáner de una sola pasada, como interpreta que exige el apartado 3.4.2 de dicho pliego.

En relación con la primera cuestión, aduce que las tecnologías láser, exigida en el PPT, y la tecnología led –ofertada por la adjudicataria– no son, contrariamente a lo que esta sostiene, equivalentes, destacando la menor calidad y coste de los equipos que emplean la tecnología led. Cita asimismo Resolución 35/2014, de 19 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid en un caso idéntico al aquí analizado, y que se reproduce por su interés:

“Si bien es cierto que la Administración tiene un cierto grado de discrecionalidad en la apreciación de las cuestiones técnicas también tiene la obligación de garantizar que se cumplen las exigencias del contrato que el mismo ha considerado necesarias, de no ser así se incumpliría el principio de transparencia y el objetivo de evitar la arbitrariedad. Admitir una oferta no conforme con los requisitos exigibles privaría de utilidad la fijación de esta imperatividad en los pliegos que rigen la licitación y no permitiría la comparación de ofertas iguales ni, en consecuencia, darles un trato igualitario.

Como hemos puesto de manifiesto en el apartado anterior los pliegos aprobados y no impugnados son la ley del contrato y la presentación de una proposición supone la aceptación incondicionada de los mismos que vinculan tanto al licitador como a la Administración.

Cabe recordar que la determinación de las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación y no cabe relativizarlas ni obviarlas durante el proceso de licitación, pues una valoración que no se ajusta a los requisitos que constan en los pliegos es discriminatoria y atenta contra el principio de igualdad al no tratar por igual ni a los licitadores que presentaron oferta que se valoran dando importancia a unos requisitos y no teniendo en cuenta otros de forma aleatoria y afecta a los demás posibles licitadores que al no cumplir la totalidad de las prescripciones exigidas no presentaron oferta desconociendo la posterior omisión de las mismas a la hora de examinar el producto y la aceptación de los que no la cumplen.

Tal como reconoce el informe técnico las tecnologías láser convencional y LED son diferentes. La concreta exigida en el PPT es tecnología láser sin más calificativos y el requisito al haber sido establecido como obligatorio es tan exigible como el resto de los que figuran en el PPT, no siendo posible admitir una oferta que no lo cumpla, por tanto la oferta de la adjudicataria, en aplicación del principio de igualdad ha de valorarse con los mismos criterios y el mismo nivel de exigencia respecto del cumplimiento de los requisitos técnicos y el incumplimiento del requisito de que funcione con tecnología láser determina también su exclusión, por lo que procede anular la adjudicación, debiendo estimarse es este punto la pretensión de la recurrente".

En cuanto a la segunda cuestión, la recurrente entiende que el equipo de tipología multifunción 1-B ofertado por RICOH no tiene posibilidad de utilizar escáner dual, como exige el apartado 3.4.2 del PPT, que asimila a la posibilidad de escanear un documento impreso a dos caras de una sola pasada.

Por su parte, la adjudicataria en sus alegaciones insiste en el carácter equivalente de las tecnologías láser y led, y en relación con la posibilidad de escáner dual del equipo multifunción 1-B ofrecido, en que debe primar lo declarado en la oferta (que sí dispone de escáner dual), sobre lo que diga la información técnica en su web, pues pueden adaptar sus equipos a las reglas que rigen la licitación.

Por último, el órgano de contratación en su informe manifiesta que es admisible una propuesta para su valoración aun cuando en ella el licitador no haga expresa referencia a



ciertos aspectos del contenido del PPT, partiendo de la presunción legal de que el licitador ha aceptado incondicionalmente los pliegos por el hecho de presentar la oferta; es decir, el órgano de contratación parte de la premisa de que *“el adjudicatario, conocedor de los pliegos, dará cumplimiento a las exigencias técnicas de obligado cumplimiento, entre ellas la tecnología Laser que no LED. Aspecto que deberá ser comprobado por los servicios municipales correspondientes.”* Nada se dice respecto del escáner dual del equipo multifunción 1-B.

Sexto. Conviene, en este punto, traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre el incumplimiento de las prescripciones técnicas como posible causa de exclusión de la proposición de un licitador, reflejada, entre otras muchas, en nuestra reciente Resolución nº 1617/2022, de 22 de diciembre, con cita de nuestras anteriores Resoluciones nº 1960/2021, de 29 de diciembre, y nº 1145/2017, de 1 de diciembre, en que se afirma:

“Quinto. Para resolver la cuestión planteada en el presente recurso procede traer a colación el artículo 145.1 del TRLCSP que establece 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, mención al pliego de condiciones particulares que se extiende al pliego de prescripciones técnicas (Resoluciones 4/2011, de 19 de enero, 535/2013, 22 de noviembre).

También señalamos, en la Resolución 250/2013, de 4 de julio, que “una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato (...) sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012), y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones. En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (como acuerdan por tal motivo las resoluciones 246/2012, 91/2012, 90/2012, 219/2011), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso (Cfr.: Resoluciones 325/2011 y 19/2012)”.



En consecuencia, es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato, sin que sea necesario que el pliego de cláusulas administrativas particulares prevea expresamente la exclusión de aquellas ofertas que no se ajusten al pliego de prescripciones técnicas (entre otras Resoluciones 548/2013, de 29 noviembre, 208/2014, de 14 de marzo, 490/2014, de 27 de junio, 763/2014, de 15 de octubre).

Igualmente señalamos que 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. 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.

Pero también señalamos que “debe tenerse en cuenta 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 art 139 TRLCSP cuando exige que: <>. En consonancia con ello, debe interpretarse el art. 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, el artículo 145.1 del TRLCSP, 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 las ofertas 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.



De otro lado, 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. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.

En fin, procede traer a colación nuestras resoluciones números 715/2015, de 24 de julio, 734/2015, de 30 de julio, 570/2015 de 12 de junio, y 863/2015, de 25 de septiembre, que aun referido a un ámbito no regulado por el TRLCSP y respecto de la previsión – permitida en ese régimen contractual pero no en el del TRLCSP– de un trámite procedimental de verificación de la conformidad con los pliegos de las ofertas después de valoradas éstas, si pone de manifiesto la especial transcendencia de una declaración de incompatibilidad con los pliegos posterior a la valoración no solo técnica sino económica de las ofertas.

Allí dijimos que en tales caso se exige revisar con especial atención las decisiones adoptadas por el órgano de contratación, pues, en tal caso, la exclusión del licitador en esta fase del procedimiento habrá de ser debida a elementos absolutamente objetivos y claramente definidos en los pliegos, sin que quepa ya efectuar juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores, pues una vez efectuada la apertura de ambos sobres y una vez conocida la calificación efectuada en relación con los criterios que dependen de un juicio de valor, solo cabrá la exclusión de un licitador cuando, a la vista de la oferta presentada, ésta resulte claramente incongruente de forma objetiva o cuando de la misma se deduzca sin ningún género de dudas y sin necesidad de acudir a criterio técnico o subjetivo alguno, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, pues de otro modo se estaría alterando el orden del procedimiento de licitación definido legalmente en el artículo 151 del TRLCSP y en el artículo 30 del Real Decreto 817/2009 y que tiene precisamente como objeto garantizar la objetividad de la adjudicación, evitando que los juicios de valor a emitir por el órgano de contratación y sometidos a discrecionalidad técnica puedan influir en el resultado final de



la licitación. Solo así es posible garantizar el principio de no discriminación y libre concurrencia”.

En el presente caso, resulta incontrovertido que: i) la tecnología exigida en el PPT era láser, no led, sin que pueda efectuarse una interpretación extensiva de los términos del PPT; ii) que la tecnología incluida en su oferta por RICOH para el equipo en cuestión es led, no láser; y, iii) que el órgano de contratación no interpreta que las tecnologías láser y led sean equivalentes, como lo prueba que en su informe indique que en ejecución del contrato, el equipo a suministrar debe emplear tecnología láser, y no led.

Por tanto, trasladando la doctrina antecitada al caso aquí analizado, dada la claridad de los términos del PPT, resulta manifiesta la infracción del mismo por la oferta de la adjudicataria, procediendo por ello la exclusión de su oferta.

Igualmente se debe entender infringido el PPT en cuanto a la oferta del equipo multifunción 1-B no incluye escáner dual, por cuanto deben primar las especificaciones técnicas publicadas en la propia web de RICOH sobre una declaración unilateral como la recogida en sus alegaciones, en que además reconoce tácitamente que carece de dicho escáner, por cuanto alude a que puede adaptar el equipo para que pueda tener dicha función; en este sentido, cabe remitirse a nuestra ya citada Resolución 1534/2022, conforme a la cual: *“Finalmente, en relación con la carga probatoria de la declaración responsable de RICOH en relación con la velocidad de escaneo presentada a requerimiento de la Mesa, no puede dejarse de señalar que la virtualidad de una declaración responsable es limitada, no sólo por no ser sino una declaración de parte, que no puede primar frente un documento de tipo técnico, como la propia ficha técnica del equipo, aportada por el mismo adjudicatario en su oferta”.*

De ahí que proceda, con la estimación del recurso, anular la actuación impugnada y ordenar la retroacción de actuaciones –excluyendo a la adjudicataria– al momento de verificar el trámite regulado en el artículo 150.2 con la segunda clasificada.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. R.M.A.C., en nombre y representación de la entidad mercantil NEA F3 MASTER S.L. contra el acto de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Mieres por el que se adjudica a RICOH ESPAÑA S.L.U. en fecha 28 de noviembre de 2022 el contrato de un “*sistema integral de impresión para las distintas dependencias municipales del Ayuntamiento*”; expediente 2022/6385, que deberá proceder conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho Sexto de la presente Resolución.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.