



Recurso nº 1710/2025

Resolución nº 139/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 29 de enero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.S.M., en representación de CANON ESPAÑA, S.A.U., contra la adjudicación del lote 4 del procedimiento “*Acuerdo Marco 05/2023 para la contratación del suministro de impresoras, equipos multifuncionales y escáneres*”, expediente SC4DGT6B0086, convocado por Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación, la Dirección General de Racionalización y Centralización, se convocó el Acuerdo Marco para la contratación del suministro de impresoras, equipos multifuncionales y escáneres (AM 05/2023). El 25 de agosto de 2025 el organismo destinatario del suministro –el Ministerio del Interior– realizó invitación para la adjudicación del contrato basado (A4023/2025) “*Suministro de un mínimo de 120 equipos multifuncionales de producción color y consumibles, B/N y de color, para las unidades de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.*”, con un valor estimado de 280.190,00 euros, a los 14 adjudicatarios del AM 5/2023.

Segundo. Durante el plazo de presentación de proposiciones, presentaron oferta las siguientes licitadoras invitadas: SHARP ELECTRONICS EUROPE LIMITED, S.L., KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS ESPAÑA, S.A. y CANON ESPAÑA S.A.U.

Examinadas las ofertas, en fecha 25 de septiembre de 2025 se emite informe técnico de valoración proponiendo la exclusión de la oferta CANON ESPAÑA S.A.U. por el siguiente motivo:



“(…) en relación a la oferta presentada por la empresa CANON ESPAÑA S.A.U., fue elevada consulta mediante correo electrónico, el día 12/09/2025, a la Subdirección General de Contratación Centralizada de Tecnologías, Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, sobre la forma de justificar la característica técnica del VOLUMEN RECOMENDADO DE PRODUCCIÓN ANUAL (150.000 páginas) en el equipo ofertado; aportando para ello el licitador una declaración responsable con este dato, mientras que en el catálogo de contratación centralizada se especifica que el equipo ofertado tiene una capacidad de volumen recomendado de producción anual de 100.000 páginas.

La Subdirección General de Contratación, informa mediante correo electrónico de fecha 19/09/2025, que: “Todos los valores deberán constar publicados en el catálogo de contratación centralizada del acuerdo marco y estar vigentes a la fecha de invitación. La DGRCC no aceptará propuestas de adjudicación que incluyan productos principales cuya modificación se haya formalizado con posterioridad a la fecha de invitación. Por tanto, deberá excluirse la oferta presentada por la mercantil CANON ESPAÑA S.A.U.

Por lo anteriormente expuesto, dicha oferta no es objeto de valoración.”

A continuación, en dicho informe, tras el examen de las restantes ofertas, se propone la adjudicación a favor de empresa KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS ESPAÑA, S.A.

Con fecha 2 de octubre de 2025 la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación dicta resolución de adjudicación a favor de KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS ESPAÑA, S.A.

La exclusión de CANON ESPAÑA S.A.U. es comunicada a dicha licitadora en el momento de notificación de la adjudicación.

Tercero. Con fecha 22 de octubre de 2025 la empresa CANON ESPAÑA S.A.U. interpone recurso especial en materia de contratación contra su exclusión del contrato basado adjudicado a favor de la mercantil KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS ESPAÑA, S.A. solicitando, con base en los fundamentos que considera aplicables, la anulación del



acuerdo de exclusión, de la adjudicación, así como la posterior adjudicación del contrato a su favor por haber presentado la mejor oferta.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 7 de noviembre de 2025. Asimismo, se acompaña informe de fecha 28 de octubre de 2025 de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil. Dirección General de la Guardia Civil, Ministerio del Interior, como destinatario del contrato basado.

Quinto. Con fecha 31 de octubre de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones el 7 de noviembre de 2025 la adjudicataria KYOCERA DOCUMENT SOLUTIONS ESPAÑA, S.A.

Sexto. El órgano de contratación comunicó que el suministro ya ha sido entregado. A la vista de lo indicado, con fecha 20 de noviembre de 2025, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste, resuelve la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento del contrato basado recurrido, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1 LCSP.



Tercero. El recurso se interpone contra la exclusión de la oferta de la recurrente, notificada al tiempo de la adjudicación del procedimiento del contrato basado *“Suministro de un mínimo de 120 equipos multifuncionales de producción color y consumibles, B/N y de color, para las unidades de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil”*, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros. En consecuencia, estamos ante un acto susceptible de impugnación mediante recurso especial conforme a lo dispuesto en el artículo 44. 1.a) y 2.b) de la LCSP.

Cuarto. La recurrente se encuentra legitimada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP por haber sido adjudicataria del acuerdo marco y ser excluida de uno de los contratos basados.

Quinto. Se impugna en este recurso especial, la exclusión de la mercantil recurrente del procedimiento de contratación, argumentando, en síntesis, los siguientes motivos:

1. Nulidad del procedimiento por falta de decisión formal del órgano competente relativa a su exclusión.

Al respecto, argumenta la recurrente que:

“Conforme a los artículos 157 y 326 LCSP, corresponde a la Mesa de Contratación —o, en su defecto, al órgano de contratación— la competencia para calificar la documentación administrativa, admitir o excluir a los licitadores y, en su caso, proceder a la valoración de las ofertas presentadas. [...] En consecuencia, la exclusión de facto del licitador sin resolución expresa adoptada por el órgano competente para ello constituye una actuación material carente de validez jurídica, al haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

2. La oferta presentada por la recurrente no modifica los datos incluidos en PROTEO, por lo que es una oferta válida y no debió ser excluida. Al respecto, manifiesta la recurrente que:



“(...) El PPT del Acuerdo Marco no exigía indicar en PROTEO un volumen recomendado de producción anual, sino una capacidad mínima de producción anual, concretada en 100.000 páginas.

- El modelo de PROTEO que los licitadores debían rellenar incluía como campo a cumplimentar el de “capacidad de producción anual”, concepto que se corresponde con la capacidad mínima de producción anual exigida en el PPT y que en absoluto puede considerarse como referido al volumen recomendado de producción anual, siendo magnitudes claramente diferenciadas.*

- Incluso si se entendiera que existen distintas interpretaciones posibles para dichos términos de “capacidad de producción mínima anual” y “volumen recomendado de producción anual”, debe imperar el principio general antes expuesto conforme al cual la oscuridad de los pliegos en modo alguno puede perjudicar a mi representada, en su condición de licitador, y en cualquier caso debe ser el órgano de contratación el que asuma las consecuencias de su falta de diligencia en la elaboración de la documentación contractual.*

A la luz de lo anterior, carece de fundamento excluir la oferta de Canon por la supuesta discrepancia entre los dos datos mencionados. No existe incumplimiento esencial del pliego, dado que el equipo ofertado satisfizo el requisito técnico mínimo obligatorio (100.000 páginas/año de capacidad mínima) y proporcionó correctamente el dato adicional de volumen recomendado cuando fue requerido. La diferencia numérica observada – 100.000 vs. 150.000– no afecta a ningún requisito esencial ni desvirtúa la comparativa objetiva de las proposiciones, pues todos los licitadores partían de la obligación común de alcanzar al menos el mínimo anual del PPT (que CANON cumplía) y de declarar un volumen recomendado en la invitación. (...)”

Por su parte, el órgano de contratación sostiene la conformidad a Derecho del acto impugnado.

Sexto. En primer lugar, sostiene la recurrente que su exclusión es nula de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente



establecido, argumentando que no existe resolución expresa en tal sentido del órgano de contratación.

El artículo 151 de la LCSP, establece que:

“1. La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:

a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.

b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, incluidos, en los casos contemplados en el artículo 126, apartados 7 y 8, los motivos de la decisión de no equivalencia o de la decisión de que las obras, los suministros o los servicios no se ajustan a los requisitos de rendimiento o a las exigencias funcionales; y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario.

c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas; y, en su caso, el desarrollo de las negociaciones o el diálogo con los licitadores.”

De citado precepto se desprende que la resolución de adjudicación –que debe contener la información necesaria para permitir a los interesados la interposición del recurso– debe incluir, en todo caso, la información sobre los licitadores descartados con exposición de los motivos de su exclusión.



Pues bien, aunque para la recurrente se ha producido una suerte de “exclusión tácita”, al faltar un acuerdo expreso del órgano competente para acordar su exclusión, lo cierto es que la resolución de adjudicación, se remite expresamente a la propuesta emitida por los servicios técnicos del órgano destinatario del contrato basado, documento de fecha 25 de septiembre de 2025 en el que figura integrado el informe de valoración y donde se hace constar expresamente la propuesta de exclusión, así como la propuesta de adjudicación.

Así la cosas el conocimiento del citado documento técnico en el que se plasman los motivos de rechazo de su oferta, posibilita el derecho de defensa de la licitadora recurrente, como lo prueba el planteamiento de este recurso

Esta forma de actuación administrativa tiene su amparo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que, en sentencias como, a modo de ejemplo, la núm. 2295/2016, de 25 octubre, señala:

“Centrado el debate en relación a la falta de motivación, debemos recordar que este Tribunal ha declarado que la motivación está considerada reiteradamente por el Tribunal Constitucional como una exigencia ínsita en el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24 de la Constitución, ya que si bien ese derecho fundamental “no garantiza el acierto judicial en la interpretación y aplicación del derecho, si exige, en todo caso que la respuesta judicial a las pretensiones planteadas por las partes, esté motivada con un razonamiento congruente fundado en derecho para evidenciar que el fallo de la resolución no es un simple y arbitrario acto de voluntad del juzgador... no es un requisito de forma, se refiere a él los artículos 120 CE, 248.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y el artículo 218 de la Ley 1/2000 ...” (sentencia de 18 de junio de 2012, dictada en el recurso de casación 676/2011). De ahí que se asigne a la motivación una doble función, de una parte, permitir que los ciudadanos conozcan las razones que han llevado a los Tribunales a pronunciarse sobre las pretensiones accionadas ante ellos; de otra, que puedan los Tribunales que eventualmente deban conocer de los recurso, esas razones y poder pronunciarse en esa vía de impugnación. Ahora bien, como se han cuidado de señalar reiteradamente la jurisprudencia de esta Sala y del Tribunal Constitucional, la exigencia de la motivación no comporta necesariamente que los Tribunales hayan de dar una respuesta expresa y precisa a todas y cada una de las cuestiones que se suscitan por



las partes en el proceso, porque, como se declara en la sentencia antes citada, entre otras, "es continua y reiterada la afirmación de una posible motivación breve y sintética que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos en que se sustenta la decisión e incluso se ha reputado como constitucionalmente aceptable desde las exigencias de la motivación del art. 24.1CE la que tiene lugar por remisión o motivación <<aliunde>>... para entender que una resolución judicial está razonada es preciso que el razonamiento que en ella se contiene no sea arbitrario, ni irrazonable, ni incurra en un error patente". Y es que, como se declaró en la sentencia de 21 de junio de 2011, dictada en el recurso de casación 2036/2007, la motivación "no exige <<una correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia>>, y, que lo exigido es la respuesta global y cumplida a las pretensiones formuladas."

Por tanto, la remisión que hace la resolución de adjudicación a la propuesta contenida en el documento técnico de fecha 25 de septiembre de 2025 supone incorporar sus conclusiones al texto de la resolución, cumpliendo de este modo los requisitos exigidos en el artículo 151 de la LCSP, habiéndose acordado expresamente la exclusión, debidamente motivada, por el órgano de contratación con competencia para ello.

Por lo demás, asiste la razón al órgano de contratación, cuando en su informe preceptivo al recurso, señala que:

"Efectivamente, si se retrotrajeran actuaciones al momento previo a la valoración de las ofertas, el órgano de asistencia volvería a evaluar la oferta, volvería a constatar el mismo incumplimiento de las prescripciones técnicas que ya observó, y volvería a solicitar su exclusión por la misma razón. Es decir, la pretendida ausencia de una resolución de exclusión independiente previa a la valoración, no conllevaría que su oferta fuera valorada conforme a los criterios de adjudicación (que "sea incluida en dicha valoración"), pues de nuevo resultaría excluida antes de aplicar dichos criterios, por incumplimiento de las prescripciones del acuerdo marco.

Cabe colegir que lo que pretende en realidad la recurrente es impugnar la exclusión de su oferta, para lo cual argumenta un motivo formal (inexistencia de resolución de exclusión



del órgano), y por lo tanto su oferta debe ser aceptada a pesar del incumplimiento manifiesto de las prescripciones del acuerdo marco en que incurre, como se verá.

En suma, procede la desestimación de este concreto motivo del recurso.

Séptimo. En segundo lugar, la recurrente argumenta que su oferta –al no excluir los datos de PROTEO– es una oferta válida y que, por tanto, no debió ser excluida.

En concreto, a juicio de la recurrente el PPT del Acuerdo Marco exigía únicamente una capacidad mínima anual de producción de 100.000 páginas, dato que indicó la recurrente en el sistema PROTEO. Sin embargo, en la licitación del contrato basado se produjo un cambio al exigir no la capacidad mínima anual, sino el volumen recomendado de producción anual –concepto que, según la recurrente, no aparecía ni en el PPT, ni en PROTEO–. Para defender lo anterior, la recurrente sostiene que mientras la “*capacidad mínima anual*” se corresponde con el volumen mínimo que el equipo puede soportar sin fallos técnicos, por “*volumen recomendado de producción anual*” se ha de entender la cantidad sugerida para un uso óptimo sin comprometer la vida útil del equipo. Con base en lo anterior, la recurrente aportó para el contrato basado el volumen recomendado –150.000 páginas/año) mediante declaración responsable, conforme a la cláusula 9 del documento de invitación, declaración no cuestionada por el órgano de contratación–. En suma, considera la recurrente que no hubo modificación del producto ofertado, sino que el equipo es el mismo y cumple los dos parámetros indicados.

Expuestas, en síntesis, las alegaciones de la recurrente, según resulta de los antecedentes anteriormente relatados la exclusión de la recurrente se fundamenta en un incumplimiento de los pliegos rectores del contrato al justificar el informe técnico de fecha 25 de septiembre de 2025 que la recurrente ofertó un volumen recomendado de producción anual de 150.000 páginas, mientras que en el catálogo de contratación centralizada se especifica que el equipo tiene una capacidad de volumen recomendado de producción anual de 100.00 páginas, lo que supondría una modificación del producto ofertado.

Así las cosas, la cuestión controvertida no es otra que analizar la conformidad a derecho del acuerdo que excluye a la licitadora recurrente por incumplimiento del PPT.



Para la resolución de la cuestión que se suscita, se debe comenzar recordando que, conforme a lo dispuesto en el artículo 221.4.a) de la LCSP, que contempla dos sistemas de adjudicación de los contratos basados en un acuerdo marco, en el caso de varios adjudicatarios, al señalar que:

“4. Cuando el acuerdo marco se hubiese concluido con varias empresas, la adjudicación de los contratos en él basados se realizará:

a) Cuando el acuerdo marco establezca todos los términos, bien sin nueva licitación, bien con nueva licitación. La posibilidad de aplicar ambos sistemas deberá estar prevista en el pliego regulador del acuerdo marco y dicho pliego deberá determinar los supuestos en los que se acudirá o no a una nueva licitación, así como los términos que serán objeto de la nueva licitación, si este fuera el sistema de adjudicación aplicable. Para poder adjudicar contratos basados en un acuerdo marco con todos los términos definidos sin nueva licitación, será necesario que el pliego del acuerdo marco prevea las condiciones objetivas para determinar qué empresa parte del acuerdo marco deberá ser adjudicatario del contrato basado y ejecutar la prestación.

Las previsiones anteriores serán también aplicables a determinados lotes de un acuerdo marco, siempre que, en relación con ese lote o lotes en concreto, se hubiera cumplido con los requisitos fijados en el citado apartado y con independencia de las previsiones de los pliegos en relación con el resto de lotes del acuerdo marco.”

En el supuesto que se examina se acude a una segunda licitación.

Pues bien, la cláusula 31.2.1.a) del PCAP, dispone expresamente que:

“De acuerdo a lo establecido en el artículo 221.4.a.) de la LCSP, en esta segunda licitación las empresas sólo podrán incluir productos principales adjudicados, o bien modificados, con anterioridad a la fecha de solicitud de ofertas y los elementos finalizadores o adicionales que demanden los organismos para estos equipos principales adjudicados. Podrán incluirse asimismo los consumibles necesarios para los equipos que se vayan a adquirir o arrendar. La DGRCC no aceptará propuestas de adjudicación que incluyan



productos principales cuya modificación se haya formalizado con posterioridad a la fecha de invitación.

En esta segunda licitación, se podrán precisar los términos de los productos que se vayan a adquirir formulándose de manera más precisa. Si los términos formulados corresponden a características técnicas que resulten superiores a los requisitos técnicos mínimos de los elementos de catálogo definidos en los pliegos de prescripciones técnicas, sólo podrán exigirse aquellas necesidades que resulten indispensables y se recojan como términos o campos predefinidos, “Características PROTEO”...

Sentado lo anterior, es doctrina constante del Tribunal que ante una cuestión eminentemente técnica, como la relativa al cumplimiento de las condiciones exigidas por los pliegos, la Administración goza de discrecionalidad técnica, de forma que el criterio asumido por ésta, siguiendo informes técnicos, solo puede ser revisado en caso de ser manifiestamente erróneo o infundado, incurriendo en discriminación o arbitrariedad, doctrina recogida, entre otras, en nuestra Resolución nº 558/2025 de 10 de abril, en la que citamos nuestra Resolución nº 398/2024, en la que dijimos:

“En las materias en que la Administración encarga a un órgano ad hoc formado por técnicos competentes, y así lo recoge la Resolución 632/2020 de 21 de mayo, la valoración estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino tan sólo los aspectos jurídicos por los que se rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común; otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades o conocimientos técnicos de los que obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en cuenta por los expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute.

(..)

En virtud de lo que se acaba de advertir, corresponde a este Tribunal, en atención a las limitaciones revisoras que tiene en el ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de

contratación, examinar si en la valoración de las pruebas efectuada por éste, se aprecia arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material, sin que en modo alguno se pretenda corregirlos aplicando criterios jurídicos, sino reduciendo estas facultades revisoras a los aspectos formales de la valoración”.”

Pues bien, partiendo de la doctrina de la discrecionalidad técnica, procede traer a colación lo manifestado por el órgano de contratación en su informe preceptivo al recurso, cuando expone lo siguiente:

“(…) En el sistema estatal de contratación centralizada se utiliza una herramienta informática para la elaboración de las ofertas en las licitaciones de los acuerdos marco. Esto se debe a la gran complejidad de dichas ofertas, que pueden contener cientos o incluso miles de campos. La herramienta informática “PROTEO” consiste en una serie de formularios (uno por cada lote y categoría), que a su vez se componen de campos en los que los licitadores van rellenando las características técnicas de los productos incluidos en su oferta.

Así, dado que todos los licitadores rellenan los mismos formularios (PROTEO), sus ofertas resultan fácilmente comparables.

Los formularios PROTEO sirven, por lo tanto, para definir todos los términos del acuerdo marco. Los valores que las empresas han rellenado se vuelcan después en el portal de contratación centralizada y pueden ser consultados por todos los usuarios del sistema estatal de contratación centralizada.

El acuerdo marco AM 05/2023 es un acuerdo marco que se concluye con varias empresas y en el que están establecidos todos los términos. Los términos se establecen al adjudicar el acuerdo marco, y consisten en los valores incluidos por las propias empresas en sus ofertas (formularios “PROTEO”). En particular, la recurrente CANON ofertó al lote 4 del acuerdo marco, categoría 1, el siguiente equipo (se presenta sólo un recorte por brevedad, el formulario completo tiene muchos más campos):



Referencia	5.04.01.00.0002
Descripción	Eq MF Prod color gama básica adquisición. CANON. imageRUNNER ADVANCE DX C3926i.
Producto ofertado 040100	Eq MF Prod color gama básica adquisición
Marca del producto	CANON
Modelo del producto	imageRUNNER ADVANCE DX C3926i
Código del producto	5963C005
Precio ofertado del producto, en euros	2.042,48
Plazo de garantía del producto, en años	4,0
Fabricante del producto	CANON
Año de lanzamiento del producto	2023
Marcado CE	SI
Normas o certificaciones del producto	CE (CE regulation, Directive), German Standard (Blue Angel), .EPA(Energy Star), EPEAT
Entidad emisora de las certificaciones	El fabricante
Dispone de etiqueta ecológica	Si
Denominación etiqueta/s ecológica/s del producto	Blue Angel, Energy Star, EPEAT Gold
URL desde la que se accede a la ficha técnica del producto	https://www.canon.es/business/products/office-printers/multifunction/colour/imagerunner-advan-series/#comparisontable
Capacidad anual de impresión, en páginas	100000
Memoria RAM incorporada de serie en el equipo, en megabites	3584

La empresa CANON resultó adjudicataria del lote 4 categoría 1 del acuerdo marco con este equipo, y por lo tanto los términos quedaron definidos conforme a lo descrito en el art. 221.4.a) LCSP. Cuando la recurrente menciona el término “PROTEO” en su escrito, se refiere a este formulario que contiene los datos suministrados por ella en su oferta, y que describen el equipo ofertado y adjudicado.

(...)

Para la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco existen dos procedimientos: con licitación, o sin licitación. Ambos se describen en la cláusula 31.2 del PCAP.

En particular, el contrato basado recurrido fue tramitado conforme a la cláusula 31.2.1.a) del PCAP, “Segunda licitación de elementos de catálogo de los lotes 1 a 9”. De manera crucial, esta cláusula establece que:

“En esta segunda licitación, se podrán precisar los términos de los productos que se vayan a adquirir formulándose de manera más precisa. Si los términos formulados corresponden a características técnicas que resulten superiores a los requisitos técnicos mínimos de los elementos de catálogo definidos en los pliegos de prescripciones técnicas, sólo podrán exigirse aquellas necesidades que resulten indispensables y se recojan como términos o campos predefinidos, “Características PROTEO”...”

Como bien indica la recurrente en su escrito, el PPT del acuerdo marco recoge los requisitos técnicos mínimos para la adjudicación del acuerdo marco. En particular, para el lote 4, categoría 1, establece una capacidad de producción anual de 100.000 páginas (página 13 del PPT). Al ser un requisito técnico mínimo, las ofertas que se reciban deberán incluir equipos con esa capacidad o superior:

Categoría 04.01.00.- EQUIPOS MULTIFUNCIONALES DE PRODUCCIÓN COLOR DE GAMA BÁSICA EN RÉGIMEN DE ADQUISICIÓN

Los requisitos técnicos mínimos comunes a todos los equipos de este lote son los siguientes:

Funciones de impresión, copiado y escaneo de documentos en formato A3
Velocidad de impresión 25 ppm en formato A4 color
Memoria RAM 2.048 MB
Bandeja de entrada no inferior a 1.000 hojas formato A4 80 g/m²
Dúplex automático de documentos en formato A3 en impresión, copiado y escaneo
Resolución óptica (real) en color de 600 x 600 ppp en modo impresión
Controladores de instalación (Drivers) y lenguaje de descripción de página
Escaneo en color a carpeta de red
Compatibilidad con el papel reciclado
Tarjeta de red
Alimentador automático de documentos a doble cara con una capacidad de originales no inferior a 100 hojas formato A4 80 g/m².
Capacidad de producción anual de 100.000 páginas

Y la empresa CANON, en su oferta (PROTEO), indicó precisamente 100.000 páginas anuales, término que quedó fijado en el catálogo del acuerdo marco:



Denominación etiqueta/s ecológica/s del producto	Blue Angel, Energy Star, EPEAT Gold
URL desde la que se accede a la ficha técnica del producto	https://www.canon.es/business/products/office-printer-series/#comparisontable
Capacidad anual de impresión, en páginas	100000
Memoria RAM incorporada de serie en el equipo, en megabytes	3584
Memoria RAM máxima admisible en el equipo, en megabytes	3584
Capacidad de almacenamiento en el equipo	256

Este es el contenido de la oferta que la empresa CANON presentó para la adjudicación del acuerdo marco, en el lote 4 y categoría 1, y con este producto resultó adjudicataria de dicho acuerdo marco.

Dado que se trata de un acuerdo marco con todos los términos definidos, este término, igual que el resto de términos de su oferta, quedó definido en la adjudicación del acuerdo marco. Estos términos son las “características PROTEO” a las que se refiere la cláusula 31.2.1.a) del PCAP. Estos términos, que se fijan al adjudicar el acuerdo marco, son los que se usan posteriormente para la adjudicación de los contratos basados.

A su vez, el Anexo IV.2 del PCAP del acuerdo marco (página 99) enumera aquellos términos que pueden precisarse según la citada cláusula 31.2.1.a) en las licitaciones de los contratos basados de los lotes 1 a 5:

- c) Los términos que pueden precisarse según las cláusulas 31.2.1.a) y 31.4 en la segunda licitación de contratos basados de los lotes 1 a 5:

Lotes en que resulta aplicable	Característica Proteo
1, 2 y 5	Dimensiones máximas
1 a 4	Tecnología de impresión
1 a 5	Resolución óptica real
1 a 5	Interfaces de conexión desde soporte físico
1 a 4	Lenguajes de descripción de página
1 a 5	Gramaje de papel/documento soportado
1 a 5	Tamaño mínimo y máximo de papel/documento
3, 4 y 5	Volumen recomendado producción anual
5	Velocidad de escaneo (B/N, a 200 p.p.p.)



Para el lote 4, uno de los términos del acuerdo marco que puede precisarse es el “volumen recomendado de producción anual”.

Finalmente, el Ministerio del Interior concretaba los términos de la licitación en su pliego de la siguiente manera (documento nº 4, página 2):

Lotes en que resulta aplicable	Característica Proteo	Categoría aplicable	Valor requerido
I, 2 y 5	Dimensiones máximas		
I a 4	Tecnología de impresión		
I a 5	Resolución óptica real		1.200 x 1.200
I a 5	Interfaces de conexión desde soporte físico		
I a 4	Lenguajes de descripción de página		
I a 5	Gramaje de papel/documento soportado		
I a 5	Tamaño mínimo y máximo de papel/documento		
3, 4 y 5	Volumen recomendado producción anual		150.000 páginas/año
5	Velocidad de escaneo (B/N, a 200 p.p.p.)		

Es decir, el Ministerio del Interior precisaba para la licitación de este contrato basado un volumen recomendado de producción anual de 150.000 páginas/año, superior al mínimo exigible establecido en el PPT del acuerdo marco para la adjudicación del acuerdo marco. El resultado de este requisito más estricto es que no todos los adjudicatarios del acuerdo marco disponen de productos que cumplan esta exigencia, por lo que puede ocurrir que un producto adjudicado en el acuerdo marco no fuera válido para esta concreta licitación. Es precisamente la cláusula 31.2.1.a) del PCAP la que permite precisar algunos de los

términos del acuerdo marco en la licitación de un contrato basado, como se hizo en este caso.

Conociendo el significado del término “PROTEO” (el conjunto de valores aportados por las licitadoras en sus ofertas, que coinciden con los términos del acuerdo marco) y el clausulado aplicable del acuerdo marco, resulta sencillo verificar si las afirmaciones de la recurrente son viables o no.

A modo de síntesis, pretende la recurrente que no existe un único valor o término en el acuerdo marco para definir la capacidad de la máquina ofertada, sino que existen diferentes valores, algunos definidos en el acuerdo marco y otros aparentemente no.

Así, la recurrente describe en la página 7 de su escrito un batiburrillo de términos: “volumen recomendado de producción anual”, “capacidad de producción”, “capacidad (mínima) de producción”, “volumen de uso recomendado”, “capacidad mínima anual”, que posteriormente consolida en dos únicos términos en la página 12: “capacidad mínima de producción anual” y “volumen recomendado de producción anual”.

Y funda su argumentación en que ambos términos vendrían a ser semánticamente diferentes, y que ambos tendrían cabida en el acuerdo marco, dado que uno sería el mínimo exigido para la adjudicación del propio acuerdo marco, y el otro sería un término que puede ser precisado en la licitación de los contratos basados.

Pues bien, esta DGRCC se opone completamente a esta tesis, que no resiste el más somero escrutinio.

El término del acuerdo marco concretado en la licitación por el Ministerio del Interior, el “volumen recomendado de producción anual”, necesariamente tiene que ser un término definido en el acuerdo marco, es decir, un término “PROTEO”. Y no por deducción abstracta, sino porque así aparece una y otra vez, de manera literal, en todos los documentos contractuales, aunque CANON en su escrito de recurso haya decidido ignorarlo.

Efectivamente, en el Anexo IV.2 del PCAP (documento nº 4, pág. 99):



Los datos de los formularios del PROTEO que, conforme a la cláusula 13 del presente pliego, se consideran relevantes son los siguientes:

- c) Los términos que pueden precisarse según las cláusulas 31.2.1.a) y 31.4 en la segunda licitación de contratos basados de los lotes 1 a 5:

Lotes en que resulta aplicable	Característica Proteo
1, 2 y 5	Dimensiones máximas
1 a 4	Tecnología de impresión
1 a 5	Resolución óptica real
1 a 5	Interfaces de conexión desde soporte físico
1 a 4	Lenguajes de descripción de página
1 a 5	Gramaje de papel/documento soportado
1 a 5	Tamaño mínimo y máximo de papel/documento
3, 4 y 5	Volumen recomendado producción anual
5	Velocidad de escaneo (B/N, a 200 p.p.p.)

Es evidente que el Anexo IV.2 del PCAP no pretende definir un nuevo término “volumen recomendado producción anual” que no figure en PROTEO y que los licitadores pueden definir en sus ofertas, sino que dicho dato debe ser una característica PROTEO, es decir, un dato PROTEO, es decir, uno de los términos definidos del acuerdo marco. Y es evidente porque en dos ocasiones así lo indica, literalmente, el PCAP (recuadros marcados en rojo).

Pero es que igualmente el pliego publicado por el Ministerio del Interior incide sobre este punto:

Lotes en que resulta aplicable	Característica Proteo	Categoría aplicable	Valor requerido
I, 2 y 5	Dimensiones máximas		
I a 4	Tecnología de impresión		
I a 5	Resolución óptica real		1.200 x 1.200
I a 5	Interfaces de conexión desde soporte físico		
I a 4	Lenguajes de descripción de página		
I a 5	Gramaje de papel/documento soportado		
I a 5	Tamaño mínimo y máximo de papel/documento		
3, 4 y 5	Volumen recomendado producción anual		150.000 páginas/año
5	Velocidad de escaneo (B/N, a 200 p.p.p.)		

Es decir, tanto en el PCAP del acuerdo marco, como en el pliego para el contrato basado publicado por el Ministerio del Interior, se indica de manera literal y sin ningún tipo de dudas que el dato de “volumen recomendado producción anual” tiene que ser uno de los términos del acuerdo marco ya definidos en PROTEO, y no cabe la posibilidad de que se trate de un supuesto término no definido y que las empresas deban definir en esta licitación.

Aun así, la tesis de la recurrente debería ser aceptada si el acuerdo marco hubiera definido dos términos diferentes, “capacidad mínima” y “volumen recomendado”.

Pero no es así. Al repasar el formulario PROTEO, sólo se encuentra un único término, la “capacidad anual de impresión”, que en el caso de la oferta presentada por CANON toma el valor 100.000:

Denominación etiqueta/s ecológica/s del producto	Blue Angel, Energy Star, EPEAT Gold
URL desde la que se accede a la ficha técnica del producto	https://www.canon.es/business/products/office-printer-series/#comparisontable
Capacidad anual de impresión, en páginas	100000
Memoria RAM incorporada de serie en el equipo, en megabytes	3584
Memoria RAM máxima admisible en el equipo, en megabytes	3584
Capacidad de almacenamiento en gigabytes	256

Es decir, los pliegos del acuerdo marco describen un único término, no dos. Las dos denominaciones “capacidad de producción anual” y “volumen recomendado de producción anual” con que aparece se refieren al mismo y único término definido en el acuerdo marco, usándose indistintamente como sinónimos. Dado que sólo hay un término definido en el acuerdo marco, no puede defenderse que existan dos diferentes.

No puede ser de otra manera, puesto que el “volumen recomendado de producción anual” tiene que ser un término PROTEO, y entre los términos PROTEO sólo se encuentra el término “capacidad anual de impresión”. Necesariamente, debe tratarse del mismo.

Y esto es lógico, ya que ambos términos se usan en la industria de manera intercambiable. Sin negar que cada fabricante pueda definir para su propio uso interno diferentes parámetros relacionados con el mantenimiento, es evidente que en la industria existe un único valor que sirve para dar una medida del uso que una máquina puede soportar sin sufrir un desgaste excesivo, con el mantenimiento previsto.

Debe entenderse que, en el uso que hace el sector, este valor tiene una naturaleza únicamente orientativa. Ninguna máquina deja de funcionar al llegar a 100.000 páginas, ni tiene automáticamente que averiarse llegado a ese número. Simplemente, la “capacidad” o el “volumen” da una medida orientativa del uso que se puede hacer de una máquina y del mantenimiento que requiere, lo cual depende de sus características constructivas.

El PPT del acuerdo marco establece categorías precisamente en función de este parámetro. Así, en el lote 4, la categoría 1 se denomina “de gama básica” y consiste en equipos con una capacidad de producción de 100.000 páginas/año; la categoría 3 se

denomina “de gama media” y consiste en equipos con una capacidad de producción de 400.000 páginas/año; y la categoría 5, “de gama avanzada”, consiste en equipos con una capacidad de 700.000 páginas/año.

Resulta ajena y extraña a esta Dirección General la distinción que pretende hacer la recurrente entre los términos “capacidad (mínima) de producción anual” y “volumen recomendado de producción anual”.

Particularmente curiosa resulta la afirmación de la recurrente en su escrito:

“el ciclo de trabajo o capacidad mínima indica el volumen mínimo que la máquina puede soportar en un periodo (p.ej., páginas/mes o año) sin fallo técnico, mientras que el volumen anual recomendado es la cantidad de páginas sugerida para un uso óptimo sin comprometer la vida útil del equipo”

sólo esta explicación no arroja ninguna explicación sobre la pretendida diferencia entre ambos términos, como cabría esperar (pues describe la misma cosa dos veces con palabras diferentes), sino que resultaría sorprendente que hubiera un volumen “mínimo” para que el que se pudiera garantizar la ausencia total de “fallos técnicos” (concepto que tampoco aclara), y mucho más extraño aún que dicho volumen fuera inferior al volumen recomendado “para un uso óptimo sin comprometer la vida útil del equipo”. En caso de existir tal valor de capacidad, debería lógicamente ser superior al supuesto valor del volumen, nunca inferior, ya que este hipotético umbral de fallo tendría que ser superior al umbral de consumo recomendado. O dicho de otra forma, no tendría sentido que el fabricante recomendara un volumen de uso superior (que en su caso es de 150.000 páginas al año, según indica la recurrente en su escrito) al que provoca el fallo (100.000 páginas al año, según la misma fuente), si el objetivo es alargar la vida útil de la máquina. Más bien, el volumen recomendado debería ser inferior a la supuesta capacidad a partir de la cual se produce el fallo.

Más complejo aun resulta el uso del término “mínimo”, pues esta Dirección General nunca ha oído hablar de un valor de uso “mínimo” para evitar fallos técnicos. Más bien al contrario, al tratarse de equipos mecánicos y eléctricos, es precisamente el uso intensivo lo que provoca desgaste y fallos. Pero el uso de la palabra “mínimo” parece implicar que si no se



hiciera ningún uso del equipo, éste correría un riesgo aumentado de sufrir fallo técnico. Esta interpretación de las palabras de la recurrente corre contraria a toda lógica.

En definitiva, lo que se pretende demostrar es que la recurrente propugna la existencia de dos términos diferentes entre sí, pero en su escrito pena para definirlos y sus explicaciones resultan contradictorias. Si en la industria hubiera dos términos de uso común, sería trivial acudir a normas, estándares o diccionarios técnicos para definirlos correctamente. Esperaríamos además ver dichos términos en las fichas de producto, y la recurrente no habría tenido dificultad en aportar pruebas más sólidas (como fichas de productos suyas y de otros fabricantes, citas de normas técnicas, etc) de que existen dos términos diferentes en la industria. Sin embargo, nada de esto ocurre.

Por todo ello cabe concluir que, en el ámbito del acuerdo marco, los pliegos han usado los términos “capacidad anual de impresión” y “volumen recomendado de producción anual” de manera intercambiable, y que son el mismo y único término PROTEO que existe.”

Finalmente, el órgano de contratación, partiendo de lo dispuesto 31.2.1.a) del PCAP, concluye que:

“Resulta evidente que en la licitación los organismos destinatarios sólo pueden precisar aquellos términos que estén predefinidos en los formularios PROTEO, y los licitadores sólo pueden ofertar los productos adjudicados, en los términos en que han sido adjudicados y no en otros (salvo el caso de modificación del acuerdo marco, el cual no es aplicable a este recurso). Por lo tanto los términos que han sido definidos al adjudicar el acuerdo marco no pueden ser alterados por las licitadoras en sus ofertas, al margen del procedimiento de modificación del acuerdo marco.

La recurrente tiene adjudicado un producto cuya capacidad de producción anual es de 100.000 páginas, pues ese era el contenido de su oferta cuando se adjudicó el acuerdo marco. Este término ha quedado ya definido en el acuerdo marco, y el PCAP del mismo no permite su modificación en la licitación de los contratos basados, como se ha visto.

Sin embargo, la recurrente aportó en su oferta a su propia iniciativa una declaración responsable (documento nº 11.4), la cual no se exigía en la licitación, en la que señalaba



que este producto en realidad tiene un volumen de producción anual recomendado superior a 150.000 páginas.

A juicio de este órgano de contratación, ello constituye un claro incumplimiento de las normas del acuerdo marco descritas en el PCAP y en el propio documento de licitación del Ministerio del Interior.

En su escrito, la recurrente pretende sembrar la confusión argumentando que existen dos valores diferentes en PROTEO, cuando en realidad sólo existe uno.

Ciertamente, este único término recibe dos nombres diferentes en diferentes partes de los pliegos del acuerdo marco, lo cual nunca ha supuesto un inconveniente hasta la fecha a pesar de que el acuerdo marco lleva más de un año en vigor y ya se han adjudicado 68 contratos basados mediante licitación. Pero si la recurrente maneja dos términos diferentes, por ejemplo en sus sistemas y procedimientos internos, y ello le hubiese generado alguna confusión, habría debido confrontarla en una fase mucho más temprana, por ejemplo al rellenar el formulario PROTEO, o al conocer el pliego publicado por el Ministerio del Interior.

Sin embargo, en vez de plantear la consulta a través de PLACSP o de recurrir el pliego en su momento, CANON optó por aportar con su oferta la citada declaración responsable, cuya aceptación supondría realizar una modificación de facto de los términos definidos al adjudicar el acuerdo marco, al margen de todo procedimiento.

La cláusula 24 del PCAP del acuerdo marco establece un procedimiento para la modificación del mismo, de conformidad con el art. 222 LCSP, a la que la recurrente puede acogerse si quiere sustituir o modificar el bien adjudicado. Pero a la inversa, la cláusula 31.2.1.a) del PCAP impide modificar dichos bienes en el curso de una licitación, como pretende la recurrente. Establece con claridad que para la licitación sólo se tomarán en consideración los términos definidos del acuerdo marco, es decir, los “términos PROTEO”.

En definitiva, el producto adjudicado a CANON no cumple los requisitos mínimos exigibles precisados en el pliego publicado por el Ministerio del Interior, al ser su volumen recomendado anual de 100.000 páginas, no de 150.000 como se exigía en la licitación. Y



por lo tanto su oferta no puede ser aceptada, sino que debe ser excluida, incluso si la empresa afirma que los términos de sus productos son otros diferentes de los definidos al adjudicar el acuerdo marco.”

Pues bien, es claro que tratándose de un acuerdo marco, con todos los términos definidos, el “*volumen recomendado de producción anual*” –características PROTEO, término que se usa posteriormente para la adjudicación de los contratos basados– quedó definido en el acuerdo marco y así se pone de manifiesto en el documento de invitación, siendo claro, tal y como afirma el órgano de contratación que el Anexo IV.2 del PCAP no pretende definir un nuevo término “*volumen recomendado producción anual*” que no figure en PROTEO. Se concluye, por tanto, que el “*volumen recomendado producción anual*” constituye uno de los términos fijados en el acuerdo marco que no podía ser modificado por los licitadores en la segunda fase –salvo el procedimiento formal de modificación del acuerdo marco (art. 222 LCSP y 24 del PCAP)–.

Con base en lo anterior, lo cierto es que teniendo adjudicada la recurrente un producto con capacidad de producción anual de 100.000 páginas (dato definido en PROTEO), en la 2ª licitación presentó una declaración responsable indicando un volumen recomendado de 150.000 páginas, que no se exigía y que cambia el término definido en PROTEO, lo que supone una modificación “*de facto*” del producto adjudicado, no permitida en los pliegos. Es por ello que no aprecia este Tribunal la existencia de errores o arbitrariedad en la apreciación del informe técnico, valoración que debe entenderse amparada por la discrecionalidad técnica.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.S.M., en representación de CANON ESPAÑA, S.A.U., contra la adjudicación del lote 4 del procedimiento “*Acuerdo Marco 05/2023 para la contratación del suministro de impresoras, equipos multifuncionales y*



escáneres”, expediente SC4DGT6B0086, convocado por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

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 58.2 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES