



Expediente: 105/2019

ACUERDO 3/2020, de 21 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública formulada por don E.Q.B., en nombre y representación de SIGNE, S.A., frente a la Resolución 287/2019, de 20 de diciembre, del Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, por la que se declara desierta la licitación de la fabricación de cartones para el juego del bingo, de los efectos timbrados (letras de cambio) y papel timbrado para uso exclusivo notarial para el año 2020. (DP 11/2019).

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 8 de noviembre de 2019 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato para la fabricación de cartones de bingo, efectos timbrados y papel timbrado para uso exclusivo notarial para el año 2020, prorrogable durante los años 2021, 2022 y 2023, con destino al Organismo Autónomo Hacienda Tributaria de Navarra.

A dicha licitación concurrieron las empresas SIGNE, S.A. (en adelante SIGNE) e IMPRENTA UNIVERSAL, S.L.

La Mesa de Contratación solicitó a la Sección de Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la valoración de las propuestas técnicas y de las muestras presentadas; emitiéndose, con fecha 16 de diciembre de 2019 informe técnico en el que se concluye que las muestras presentadas no cumplen con los requisitos mínimos establecidos en las características técnicas. En concreto, se señala lo siguiente:

- *“La muestra de cartones de bingo presentada por la empresa SIGNE, S.A. NO CUMPLE con los requisitos mínimos establecidos en el Pliego de características técnicas del concurso. La muestra presentada tiene un gramaje de 155 gr cuando el exigido es de 160 gr. Además, la muestra se ha presentado sin anverso”*.

Con fecha 16 de diciembre de 2019, la Mesa de Contratación acordó, conforme a lo establecido en la cláusula 19ª del pliego regulador, la exclusión de ambas empresas de la licitación. Con fecha 17 de diciembre se formula propuesta en tal sentido.

Por la Resolución 287/2019, de 20 de diciembre, del Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, se declara desierta la licitación del contrato. La notificación de dicha Resolución a las empresas interesadas se produjo el 23 de diciembre.

SEGUNDO.- Con fecha 30 de diciembre de 2019, don E.Q.B. ha formulado, en nombre y representación de SIGNE, una reclamación especial en materia de contratación pública contra dicha Resolución, formulando las siguientes alegaciones:

1. El papel presentado en relación con la muestra de cartones de bingo cumple con el gramaje exigido.

Se alega, a este respecto, que en la página 38 del Pliego se señala que el papel debe tener un gramaje de 160 gr, así como que *“existe una regulación específica que debe haberse tenido en cuenta para la determinación del peso de los cartones del bingo, y que son la UNE EN ISO 536 para la determinación del gramaje, y la norma UNE 57009 sobre tolerancias del gramaje, ambas relativas al papel y cartón”*.

Se señala, asimismo, que en la primera de las normas citadas se establecen pautas que se deben seguir para el análisis del gramaje, atendiendo principalmente al número de muestras necesarias, al acondicionamiento de estas y al procedimiento de ensayo, adjuntándose un informe realizado por el Laboratorio del Instituto Tecnológico y Gráfico Tajamar, sobre la metodología señalada anteriormente.

Una vez determinado el gramaje conforme a lo establecido en la normativa de aplicación, es necesario tener en cuenta la norma UNE 57009: Tolerancia de gramaje, conforme a la cual *“el término gramaje se refiere a gramos por metro cuadrado de papel o cartón, según las especificaciones acordadas entre proveedor y cliente”*. Así, la tolerancia permitida para un gramaje (g/m<sup>2</sup>) mayor de 100 y menor o igual de 224 es +- 4%.

Concluye la reclamante señalando que *“según lo establecido en la resolución objeto de la presente reclamación, el gramaje del cartón de bingo presentado como muestra en la licitación, tiene un peso de 155 gramos (si bien debemos poner de manifiesto que, según las mediciones realizadas en nuestro laboratorio, así como en las especificaciones del fabricante de papel, el gramaje oscila entre los 160 y 162 gramos), por lo que la tolerancia en nuestro caso concreto se sitúa entre los 166,4 gramos y los 153,6 gramos (+- 4% de los 160 gramos) por lo que la muestra presentada por SIGNE cumple con la normativa de aplicación y siempre según lo establecido en el pliego, que, en este caso, es el único que determina el gramaje (160 gramos) que debe tener el cartón del bingo”*.

2. Que la muestra se ha presentado sin anverso siguiendo lo establecido en el pliego que rige la licitación. Se señala, a este respecto, que la cláusula 19ª del pliego establece lo siguiente: *“19. - MUESTRAS*

*Las entidades licitadoras aportarán al menos una muestra objeto de la clase de papel exigido para cada objeto de fabricación ajustada a los requerimientos que se establecen en las características técnicas. Para la aportación de las muestras no será preciso ningún tipo de impresión del papel en planchas específicas ya confeccionadas conforme a los requerimientos técnicos.”*

Por lo tanto, SIGNE cumplió escrupulosamente con lo establecido en el pliego, que no exigía que se imprimieran las muestras, *“no será preciso ningún tipo de impresión”*, por lo que no se entiende que haya sido objeto de exclusión por esta causa, máxime si se tiene en cuenta que el mismo punto 19 establece que *“Cuando sea*

*necesario realizar pruebas adicionales para contrastar la calidad mínima requerida, se solicitará a la entidad licitadora la aportación de muestras complementarias.”*

Señala la reclamante, que ello quiere decir que si el órgano de contratación tuviese algún tipo de duda sobre su capacidad para imprimir los cartones del bingo, antes de proceder a su exclusión podría haber pedido muestras adicionales para disiparla, cosa que no hizo.

Alega, por último, la consideración de los pliegos como ley del contrato, que vinculan tanto a la Administración contratante como al licitador, con cita de diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Atendiendo a lo expuesto, solicita la estimación de la reclamación y la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su exclusión.

TERCERO.- Con fecha 3 de enero de 2020, el Servicio de Patrimonio del Departamento de Economía y Hacienda ha aportado el expediente del contrato y ha presentado, en cumplimiento del artículo 126.4 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (en adelante LFCP), escrito de alegaciones frente a la reclamación interpuesta, en los términos que se detallan a continuación.

1ª. Se señala, en primer lugar, que tal y como manifiesta la reclamante, los pliegos son la ley del contrato, lo cual ha determinado la exclusión de aquella del procedimiento de contratación.

2ª. Respeto al primero de los motivos de exclusión, el relativo al gramaje del papel, se señala que las normas UNE EN ISO 536 y UNE 57009 no son de cumplimiento obligatorio salvo que sean recogidas en otro tipo de instrumentos normativos como pueden ser reglamentos, códigos técnicos, leyes o en los propios pliegos, lo cual no sucede en el presente procedimiento. Así, *“aceptar el planteamiento de la reclamante supondría alterar las reglas del juego, con el consiguiente perjuicio de aquellas empresas que pudiendo haber cumplido con los límites de tolerancia*

*establecidos en la norma UNE (...), decidieron no presentar oferta porque no cumplían con las prescripciones técnicas establecidas”, lo cual “infringiría de forma evidente los principios de transparencia y de igualdad en la licitación y por lo tanto resultaría ilegal”.*

3ª. Respecto al segundo motivo de exclusión, la ausencia de anverso en la muestra, se señala, con cita de la página 38 del pliego regulador y de su cláusula 19ª, que la creación de planchas específicas con el único objeto de crear la muestra sería excesivo, por lo que no se exige aquella, pero *“ello no quiere decir que la muestra no deba cumplir con el resto de prescripciones técnicas, en particular las referidas al tipo de impresión señaladas en la página 38 del pliego”*. Así, *“entre afirmar que no es preciso realizar la impresión en planchas específicas y afirmar que no es preciso realizar ninguna impresión media un abismo”*, y con ello se perdería la finalidad de la presentación de las muestras: *“asegurarse del cumplimiento de los requisitos de seguridad que se exigen a este suministro cuya finalidad es muy determinada”*.

Por ello, con cita del Acuerdo 92/2019, de 19 de diciembre, de este Tribunal, conforme al cual el incumplimiento de las prescripciones técnicas establecidas debe dar lugar a la exclusión de la oferta, se solicita la desestimación de la reclamación presentada.

CUARTO.- Con fecha 3 de enero de 2020 se dio traslado a los demás interesados para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Hacienda Foral de Navarra es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Economía y Hacienda, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo el acto impugnado susceptible de reclamación ante este Tribunal conforme al artículo 122.2.

SEGUNDO. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de uno de los licitadores que han participado en el procedimiento, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

TERCERO. - La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

CUARTO. - La reclamación se fundamenta en los motivos legalmente tasados, en concreto, en la infracción de las normas de concurrencia en la licitación del contrato, de acuerdo con los requerimientos del artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Constituye el objeto de la reclamación interpuesta la Resolución 287/2019, de 20 de diciembre, del Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, en cuya virtud se declara desierta la licitación para la fabricación de cartones para el juego del bingo, de los efectos timbrados (letras de cambio) y papel timbrado para uso exclusivo notarial para el año 2020, derivada de la exclusión, por parte de la mesa de contratación de las dos ofertas presentadas; exclusiones motivadas en el incumplimiento, en ambos casos, de los requisitos mínimos establecidos en las características técnicas de los productos contenidas en el Pliego Regulador del contrato de referencia.

Concretamente, conforme dispone el acta de la mesa de contratación de fecha 16 de diciembre de 2019, y recoge en su parte expositiva la Resolución 287/2019, de 20 de diciembre, del Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, dos son los motivos por los que resulta excluida la oferta presentada por SIGNE, S.A., por un lado, que la muestra de cartones de bingo no cumple los requisitos mínimos de gramaje establecidos en el pliego de características técnicas que rigen la licitación, toda vez que la muestra tiene un gramaje de 155 gr. cuando el exigido es de 160 gr.; y, por otro lado, que la citada muestra no presenta anverso.

Centrado así el objeto de la reclamación en si resulta ajustada a la legalidad la exclusión de la oferta por incumplimiento de las características exigidas en relación con

los productos a suministrar, se impone el examen de las previsiones contenidas en el pliego regulador en relación con las características técnicas cuyos incumplimientos han determinado la exclusión de la reclamante; analizando, a la luz de tales previsiones, la efectiva concurrencia de tales circunstancias y las consecuencias jurídicas que de ello se deriven.

Así, el pliego regulador del contrato en su cláusula primera determina como objeto del contrato la *“Fabricación de cartones para el juego del bingo, de los efectos timbrados (letras de cambio) y papel timbrado para uso exclusivo notarial que, en virtud de la potestad tributaria de la Comunidad Foral de Navarra, emite el Organismo Autónomo de Hacienda Tributaria de Navarra para su utilización por los sujetos pasivos de los referidos tributos durante el año 2020, prorrogable durante los años 2021, 2022 y 2023.”*

Por su parte, la cláusula decimoséptima, relativa al “Contenido del Sobre A Declaraciones y proposición técnica”, exige la presentación, entre otra documentación, de *“3. Descripción de la propuesta técnica de conformidad con las características técnicas indicadas, señalándose los medios de transporte afectos al servicio licitado y descripción de la organización de éstos para la prestación de los servicios ofertados.”*

A su vez, la cláusula decimonovena exige la presentación de muestras, disponiendo que *“Las entidades licitadoras aportarán al menos una muestra objeto de la clase de papel exigido para cada objeto de fabricación ajustada a los requerimientos que se establecen en las características técnicas. Para la aportación de las muestras no será preciso ningún tipo de impresión del papel en planchas específicas ya confeccionadas conforme a los requerimientos técnicos.*

(...).

*Cuando sea necesario realizar pruebas adicionales para contrastar la calidad mínima requerida, se solicitará a la entidad licitadora la aportación de muestras complementarias.*

*Las muestras que no cumplan con el mínimo exigido en las características técnicas, de acuerdo con las especificaciones o las pruebas efectuadas, se considerarán no aptas siendo excluida la oferta de la empresa licitante de la licitación.”*

Finalmente, el apartado del pliego regulador correspondiente a las prescripciones técnicas comienza indicando expresamente lo siguiente: “*ADVERTENCIA: Las prescripciones técnicas que se marcan a continuación, son requisitos mínimos, de tal modo que su incumplimiento determinará la desestimación de la oferta.*

*No obstante, las entidades licitadoras podrán ofertar características técnicas diferentes, siempre y cuando acrediten perfectamente que las características ofertadas son equivalentes técnicamente con las especificadas en el Pliego.*

*Las menciones a marcas comerciales concretas, patentes, modelos, etc., son de carácter descriptivo, de tal forma que pueden presentarse ofertas con productos equivalentes.”*

A continuación, en relación con las características técnicas de los cartones y efectos a fabricar, el apartado a), respecto a los cartones de bingo, en lo que ahora interesa, señala que “*Clase de papel.*

*Será Offset ahuesado de 160 gr., exento de pasta mecánica y de blanqueante óptico, o cartulina blanca de 160 gr. sin respuesta al U. V:*

*Impresión.*

*Offset a tres tintas por el anverso y dos, más una tinta de seguridad, por el reverso (visible a la luz ultravioleta si bien en cada valor facial del cartón variará el color del reverso) o a dos por el anverso y dos por el reverso con control de impresión y tintas luminiscentes e impresión codificada de seguridad que imposibilite la falsificación mediante fotocopia, cambiando también en cada valor facial el color del reverso.”*

Se ha de poner de manifiesto que el pliego regulador no ha sido impugnado por ninguno de los interesados en la adjudicación del contrato por lo que su aceptación conduce a que éste sea la verdadera ley del contrato (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2008), como expresión de las relaciones nacidas de la



convención de voluntades y al cual se encuentran sometidos tanto los licitadores como el poder adjudicador.

Como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 442/2018, de 21 de diciembre “(...) para dar adecuada respuesta jurídica a la controversia planteada sobre la interpretación de las cláusulas del contrato, conviene destacar que, como ha señalado la jurisprudencia, los Pliegos de cláusulas administrativas particulares constituyen una verdadera ley contractual. Así, la STS de 17-10-2000 (ROJ: STS 7424/2000 - ECLI:ES:TS:2000:7424) Recurso: 3171/1995 / Ponente: Juan José González Rivas señala que es “doctrina jurisprudencial reiterada (sentencias de 10 de marzo de 1982, 23 de enero de 1985, 18 de noviembre de 1987, 6 de febrero de 1988 y 20 de julio de 1988, entre otras) que el Pliego de Condiciones es la Ley del Contrato, por lo que ha de estarse siempre a lo que se consigne en él respecto del cumplimiento del mismo, teniendo en cuenta que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en los Pliegos de Condiciones, puesto que en la contratación se regulan los derechos y obligaciones de la contrata, dando lugar a lo que se considera la Ley del Contrato (criterio jurisprudencial reiterado desde las sentencias de 29 de enero de 1950, de octubre de 1957, 13 de febrero de 1958, 27 de abril de 1964, 4 de mayo de 1968 y 18 de octubre de 1978, entre otras), teniendo en cuenta, en todo caso, la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, puesto que el artículo 3.1 del Título Preliminar prevé que la interpretación de las normas ha de basarse en el sentido propio de las palabras”.

En el mismo sentido, la STS, Sec. 7ª, de 25 de junio de 2012, RC 1790/2009, establece que: “Como hemos dicho en las Sentencias de 18 de julio de 2008 (casación 3527/2006) y 13 de marzo de 2008 (casación 3405/2005), los Pliegos Particulares constituyen una verdadera ley contractual, ya que en ellos se articulan las cláusulas constitutivas de las obligaciones y derechos de las partes que ofrecen para estas carácter de Ley”. Esta Sala también acoge esta doctrina en la sentencia nº 209/201, de 4 de mayo de 2017, Rec. 187/2016, entre otras, en la que se establece que: “En definitiva el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se califica por la jurisprudencia como "auténtica ley del contrato" al recoger los pactos y condiciones

*definidores de los derechos y obligaciones de las partes en sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos. La relevancia del Pliego es debida a que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en ellos (...)*”.

En consecuencia, el cumplimiento o incumplimiento de las características técnicas de los productos a fabricar contenidas en el pliego se convierte en una cuestión de interpretación de un documento contractual y, en su caso, además, en una cuestión de prueba de su cumplimiento por la reclamante.

SEXTO.- La resolución de las cuestiones planteadas precisa, en atención a su objeto, comenzar recordando que la competencia para delimitar el objeto del contrato corresponde al órgano de contratación, que debe justificar su necesidad antes de comenzar el proceso de licitación que corresponda. Definición del objeto contractual, en la que, tal y como indicamos, entre otros, en nuestro Acuerdo 2/2019, de 21 de enero, juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, cuya finalidad es definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación; atribuyéndose, en cuanto contenido del pliego regulador y conforme a lo dispuesto en los artículos 58 y 138 LFCP, la competencia para su aprobación al órgano de contratación.

De este modo, el artículo 60 LFCP determina que *“1. Los pliegos reguladores de la contratación contendrán las especificaciones técnicas necesarias para la ejecución del contrato, que se denominarán prescripciones técnicas. Estas prescripciones podrán referirse al proceso o método específico de producción o prestación o a un proceso específico de otra fase de su ciclo de vida, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y guarden proporción con el valor y los objetivos de este. Si una norma de la Unión Europea establece requisitos de accesibilidad aplicables al contrato, dicha norma habrá de citarse en las prescripciones técnicas.*

2. Las prescripciones técnicas deberán formularse teniendo en cuenta criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad y diseño para todos los usuarios, así como criterios de sostenibilidad y protección ambiental, de acuerdo con una de estas modalidades:

a) Por referencia a las especificaciones definidas en el artículo 61 de esta ley foral y de acuerdo con el orden de preferencia señalado, acompañadas de la mención 'o equivalente'.

b) En términos de rendimiento o de exigencias funcionales.

c) Por referencia a las especificaciones técnicas de la letra a) en algunas características y en términos de rendimiento o exigencias funcionales para otras.

3. Con independencia de los términos en que se encuentren formuladas las prescripciones técnicas, no podrá rechazarse una oferta cuando quien licita pruebe que cumple de forma equivalente los requisitos fijados en las especificaciones técnicas señaladas en el apartado a) del apartado anterior o los requisitos de rendimiento o exigencias funcionales del contrato. A estos efectos, constituirán medios de prueba, entre otros, la documentación técnica del fabricante o un informe de pruebas de un organismo reconocido de conformidad con la normativa europea.

4. Cuando las prescripciones técnicas se definan en términos de rendimiento o de exigencia funcional, éstas deberán ser lo suficientemente precisas como para permitir a las personas interesadas en la licitación determinar el objeto del contrato”.

Continúa el artículo 61 del mismo cuerpo legal concretando que, a tales efectos, en los contratos de suministro se entiende por especificación técnica “aquella especificación que figure en un documento en la que se definan las características exigidas de un producto o de un servicio, como, por ejemplo, los niveles de calidad, los niveles de comportamiento ambiental y climático, el diseño para todas las necesidades (incluida la accesibilidad de las personas con discapacidad) y la evaluación de la conformidad, el rendimiento, la utilización del producto, su seguridad, o sus dimensiones; asimismo, los requisitos aplicables al producto en lo referente a la denominación de venta, la terminología, los símbolos, las pruebas y métodos de prueba, el envasado, marcado y etiquetado, las instrucciones de uso, los procesos y métodos de producción en cualquier fase del ciclo de vida del suministro o servicio, así como los

*procedimientos de evaluación de la conformidad”; y por “Norma” “una especificación técnica aprobada por un organismo de normalización reconocido para una aplicación repetida o continuada cuyo cumplimiento no sea obligatorio y que esté incluida en una de las categorías siguientes: a) “Norma internacional”: norma adoptada por un organismo internacional de normalización y puesta a disposición del público. b) “Norma europea”: norma adoptada por un organismo europeo de normalización y puesta a disposición del público. c) “Norma nacional”: norma adoptada por un organismo nacional de normalización y puesta a disposición del público”.*

Teniendo en cuenta lo expuesto, la decisión del órgano de contratación en cuanto al establecimiento de los requisitos técnicos exigibles a los diferentes productos a fabricar queda dentro del ámbito de la discrecionalidad que tiene atribuida para definir las características propias de los productos que desea adquirir, respetando los principios de igualdad y concurrencia, y sin que resulte admisible que las especificaciones técnicas en tal sentido determinadas en el pliego sean sustituidas a elección de los licitadores; debiendo los licitadores ajustar sus proposiciones a los pliegos que rigen la licitación y, por ende, a las prescripciones técnicas al efecto determinadas.

Así, reiterando la doctrina relativa a la consideración de los pliegos como ley del contrato, pusimos de relieve que *“el pliego regulador tiene naturaleza contractual y la totalidad de sus cláusulas son vinculantes tanto para la Administración como para los licitadores y, en su caso, para los adjudicatarios; resultando, en consecuencia, que las prescripciones técnicas contenidas en los mismos son exigibles por el órgano de contratación y de obligada observancia por parte de los licitadores que concurran en el procedimiento de adjudicación correspondiente. Y ello en la medida en que de la presunción de que la presentación de las proposiciones implica la aceptación de sus cláusulas o condiciones, debe deducirse que también es exigible que las proposiciones se ajusten a las prescripciones técnicas fijadas en el pliego por cuanto ellas configuran las características y condiciones de la prestación objeto del contrato. De este modo, las previsiones relativas a la presentación de proposiciones y el contenido de las mismas deben ser tenidas en cuenta para establecer si la oferta formulada por el interesado se ajusta o no a los requerimientos exigidos, debiéndose tener en cuenta, tal y como*

*recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de mayo de 2017, que al no establecer la ley con claridad cuáles son los defectos formales o materiales susceptibles de subsanación y cuáles determinan la exclusión del procedimiento de licitación, tales criterios se perfilan por la jurisprudencia casuísticamente, de modo que es causa de exclusión el incumplimiento de las condiciones técnicas exigidas para tomar parte en el procedimiento a tenor del Pliego de prescripciones técnicas*". Concluyendo que las prescripciones técnicas previstas en los pliegos reguladores, que son aceptadas incondicionalmente como parte del contrato por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato; siendo, por tanto, requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, de forma que apreciado un incumplimiento de tales condiciones resulta obligada la exclusión del licitador del procedimiento, toda vez que otra solución - tal y como pone de relieve la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, Sala Sexta, de 29 de abril de 2004 (asunto C-496 -99) - resultaría contraria a los principios de igualdad de trato y transparencia que deben imperar en la contratación pública.

Asimismo, cabe apuntar que, tal y como pusimos de manifiesto en el citado Acuerdo, entre las prescripciones técnicas, puede haberlas de carácter obligatorio, incondicionadas, cuyo incumplimiento supone la imposibilidad de ejecutar correctamente el contrato, es decir, de hacerlo conforme a las exigencias que la Administración ha considerado imprescindibles para asegurar la realización de la prestación que constituye su objeto. Las proposiciones que incumplan estas prescripciones técnicas obligatorias deben ser excluidas del procedimiento de licitación, siendo ésta una cuestión insubsanable. Puede haber otras prescripciones que, de acuerdo con lo que se haya establecido en el Pliego, tengan la consideración de susceptibles de variación en función de las mejoras o variantes que ofrezca el licitador, siempre que las mejoras o variantes hayan sido admitidas en la licitación.

En el caso concreto que nos ocupa, y a la vista del pliego regulador, debemos apuntar que las prescripciones técnicas de los cartones para el juego del bingo se han

definido por referencia a especificaciones técnicas definidas en el artículo 61 LFCP, concretando, entre otros extremos, la clase y características del papel, entre ellas su peso o gramaje, y las condiciones de su impresión. Especificaciones técnicas que son de carácter obligatorio; estando definidas como requisitos mínimos, indicándose de forma expresa y clara en el pliego que su incumplimiento determina la desestimación de la oferta en su caso presentada.

Llegados a este punto, cabe recordar que el cumplimiento o incumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos se convierte en una cuestión de interpretación de las normas jurídicas, disponiendo el artículo 3 del Código Civil, *“las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas”*. Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Criterio, según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma, y que persigue que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible.

Debemos advertir, además, que la comprobación del cumplimiento de las especificaciones técnicas ha de realizarse a través de la valoración de las muestras exigidas en el pliego, finalidad que justifica la exigencia de presentación de muestras de los productos objeto de licitación con el fin de valorar la calidad de los mismos; muestras que deben presentarse en las condiciones establecidas en el citado documento contractual. Exigencia ajustada a la legalidad, habida cuenta que, como pone de relieve la Resolución 255/2018, de 16 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contratación, cabe requerir la presentación de muestras como medio para acreditar la solvencia técnica, para valorar su calidad como criterio de adjudicación y, específicamente, en los contratos de suministros, para la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas al producto a suministrar.

Sentado lo anterior, debemos reiterar, asimismo, que el examen del cumplimiento de las prescripciones técnicas incorpora un juicio técnico por parte del órgano de contratación, al que la LFCP atribuye la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato y, por tanto, del pliego con objeto de satisfacer el interés general al que sirve; juicio técnico que, entrando dentro del ámbito de la discrecionalidad administrativa, limita las facultades de su revisión por parte de Tribunal a sus aspectos formales y a la apreciación de error en el mismo, tal y como pone de relieve la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias 207/2018, de 26 de noviembre: *““(...) Ante el cariz de las cuestiones objeto de controversia, este Tribunal entiende que la determinación de si el equipamiento objeto del suministro ofertado por GE cumple o no con las exigencias del PPT que rigen la licitación, constituye una apreciación de estricto orden técnico, de competencia del órgano de contratación, de modo tal que la decisión sobre si hay o no cumplimiento se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otro que los contenidos en el informe técnico, y en cuya materia, por razones obvias de no estar ante una cuestión propiamente jurídicas, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Al tratarse de una cuestión puramente técnica, el Tribunal no puede corregirlo aplicando criterios jurídicos, limitándose su análisis a los aspectos formales de la valoración (competencia, procedimiento, no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material al efectuarla). Este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio que no sea el ofrecido por el órgano de contratación, en base a los informes técnicos emitidos, de los que se presume su veracidad y rigor técnico (...).”*

Finalmente, como hemos advertido en varias ocasiones – por todos, Acuerdo 101/2018, de 6 de octubre -, para que la exclusión del licitador por incumplimiento de prescripciones técnicas resulte ajustada a derecho, tal incumplimiento debe ser expreso y claro, debiendo interpretarse y aplicarse las exigencias de los pliegos de prescripciones técnicas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa. En este sentido, indicamos que el artículo 53.1 LFCP, que dispone que las proposiciones de los

interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna, 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. 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.

SÉPTIMO.- Expuesta la doctrina referida en los fundamentos de derecho precedentes, procede analizar y resolver las cuestiones planteadas por SIGNE S.A., en su escrito de interposición de reclamación; escrito donde, tal y como se ha expuesto en los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, manifiesta que el papel de cartón para el juego de bingo presentado como muestra cumple con el gramaje exigido en el pliego y que la presentación de tal muestra sin imprimir en el anverso cumple lo establecido en dicho documento contractual.

Comenzando por el primero de los motivos de exclusión apuntados, el informe de valoración de las ofertas indica que la muestra presentada por la reclamante tiene un



gramaje de 155 gr cuando el exigido es de 160 gr. Apreciación a la que opone la reclamante que debe aplicarse el margen de tolerancia para el gramaje de papel y cartón contemplado en la UNE 57009 (  $\pm 4\%$  ), resultando así que la muestra presentada cumple por encontrarse por encima del límite inferior resultante de la aplicación de la tolerancia indicada.

Así las cosas, la reclamante no cuestiona el gramaje exigido en el pliego (160 gr), especificación que, por otro lado, no ha impugnado en el momento procedimental oportuno, sino que postula que la comprobación de tal característica debe realizarse aplicando la norma antes referida - norma que contempla un margen de tolerancia que debe ser tenido en cuenta y en el que tiene cabida, además, el peso de la muestra aportada -; cuestionado, así, la metodología aplicada en el análisis del gramaje de la muestra, con fundamento en una justificación de carácter técnico y no en una mera apreciación por ella realizada.

A los efectos de resolver la alegación formulada interesa poner de relieve el carácter eminentemente técnico de las consideraciones expuestas por la reclamante, de donde resulta que para decidir y resolver en este punto la reclamación, al tratarse de una cuestión puramente técnica, debemos acudir al contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio; la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado.

Así, la finalidad de la reclamación especial en materia de contratación pública, como pone de manifiesto el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 35/2018, de 25 de mayo, es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico del que analiza la adecuación de las propuestas a los requerimientos técnicos y realiza su valoración, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista

motivación y la misma resulte racional y suficiente. Cuando se tratan cuestiones que evalúan criterios estrictamente técnicos, este Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos; correspondiéndole comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, respetado los principios de la contratación y que, no existiendo error material, las valoraciones de las propuestas se ajustan a los cánones de discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente.

Al hilo de lo anterior, según consta en el expediente, la Mesa de Contratación en Sesión celebrada con fecha 9 de diciembre de 2019, en la medida en que para determinar si las ofertas resultan admisibles es necesario analizar las propuestas y las muestras presentadas, acuerda encomendar a un técnico competente que *“proceda a evaluar técnicamente la viabilidad de la oferta técnica, incluyendo las muestras presentadas, y elabore un informe con su análisis y conclusiones que se someterá a aprobación de la mesa de contratación”*. Informe que es emitido, con fecha 16 de diciembre, y que expresa que *“(…) Una vez examinada la documentación de las propuestas técnicas presentadas, se informa que:*

*- La muestra de cartones de bingo presentada por la empresa SIGNE, S.A. NO CUMPLE con los requisitos mínimos establecidos en el Pliego de características técnicas del concurso. La muestra presentada tiene un gramaje de 155 gr cuando el exigido es de 160 gr. Además, la muestra se ha presentado sin anverso.*

*(…)*

*De conformidad con lo establecido en el apartado 19 del Pliego Regulador “Las muestras que no cumplan con el mínimo exigido en las características técnicas, de acuerdo con las especificaciones o las pruebas efectuadas, se considerarán no aptas siendo excluida la oferta de la empresa licitante de la licitación”.*

*En consecuencia, se propone la exclusión de ambas empresas y que se proceda a declarar desierta la licitación”.*

En este contexto, debemos aplicar la doctrina antes referida acerca de la discrecionalidad técnica en la valoración de las ofertas, teniendo en cuenta que al tratarse de una cuestión puramente técnica, este Tribunal no puede corregirla aplicando criterios jurídicos, limitándose su análisis a los aspectos formales de la valoración o que

no se haya incurrido en error material al efectuarla; careciendo de competencia material para decidir con un criterio propio que no sea el ofrecido por el órgano de contratación, en base al informe técnico emitido, del que, como se ha dicho, se presume su veracidad y rigor técnico.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2012, entre otras, declara que *"la discrecionalidad técnica expresada conduce a partir de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto"*.

Pues bien, tal y como se ha expuesto anteriormente, a los informes técnicos de valoración de las ofertas se les atribuye, en atención a tal carácter, presunción de acierto sobre tal extremo. Si bien, sobre este particular, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de septiembre de 2014, indica que los informes técnicos deben cumplir con las siguientes principales exigencias: *"(a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; (b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y (c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás"*. Es decir, tal y como apunta el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 18/2017, de 24 de

febrero, debe documentarse cómo, por quién y cuándo se realiza la valoración técnica, pues sin estas explicaciones no existe presunción de acierto sobre la valoración técnica. Exigencias que, tal y como evidencia el apartado del informe antes transcrito, en modo alguno concurren en el informe técnico de valoración de las proposiciones técnicas obrante en el expediente.

Así las cosas, cabe apreciar un defecto en la motivación del informe técnico de valoración en la medida en que no indica qué herramienta o método ha aplicado para la comprobación del gramaje de la muestra, ni los motivos de su elección. Justificaciones que, tal y como apunta la reclamante, tampoco incorpora, con posterioridad, la mesa de contratación al aprobar el mismo, y que devienen esenciales en orden a verificar no sólo la efectiva concurrencia del incumplimiento apreciado sino también si éste es de tal carácter que justifica su exclusión por suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato.

Esta insuficiente motivación determinaría la estimación del motivo de impugnación alegado, si bien no con los efectos pretendidos por la reclamante, limitándose éstos a la retroacción del procedimiento al momento previo al análisis de las muestras a los efectos de que se subsanara el defecto apreciado. Empero, no podemos olvidar que la oferta de la reclamante es excluida también por otro motivo; resultando que una eventual desestimación de este segundo motivo de impugnación determinaría, igualmente, la desestimación de la reclamación, careciendo de sentido disponer retroacción alguna del procedimiento a los efectos indicados. Veámoslo.

OCTAVO.- La oferta de la reclamante es, como decimos, excluida por un segundo motivo, a saber, la presentación de la muestra sin anverso; circunstancia expresamente reconocida por la reclamante, quien sostiene que tal forma de presentación se ajusta al pliego, cuya cláusula decimonovena indica expresamente que *“Para la aportación de las muestras no será preciso ningún tipo de impresión de papel en planchas específicas ya confeccionadas conforme a los requisitos técnicos”*. Apunta, asimismo, que en caso de duda sobre su capacidad para imprimir los cartones de bingo la entidad contratante pudo haber solicitado, antes de disponer su exclusión, la

presentación de muestras complementarias conforme a lo dispuesto en la citada cláusula.

Como indica el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi en su Resolución 97/2013, de 21 de octubre de 2013 *"las prescripciones técnicas cumplen sus funciones. Por un lado, realizan una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo y, de otro, exponen los requisitos mensurables que servirán para evaluar las ofertas y constituyen los criterios mínimos de cumplimiento. Si no se exponen de manera clara y correcta, acarrearán de forma inevitable la presentación de ofertas que no sean adecuadas. Tendrán que rechazarse las ofertas que no cumplan las especificaciones técnicas"*. En relación con la interpretación de las cláusulas contenidas en los pliegos reguladores de los contratos, como hemos señalado, entre otros, en nuestro Acuerdo 101/2018, de 4 de octubre, es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil dado que los contratos públicos son ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca la interpretación de los diversos documentos contractuales (entre los que figuran, indudablemente, los pliegos) deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la normativa en materia de contratación pública y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, "De la interpretación de los contratos".

A estos efectos, el artículo 1.281 del Código Civil establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982), y si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas. Pero también se deberá tener en cuenta que el artículo 1.284 del mismo Código Civil dispone que si alguna cláusula de los contratos admitiere diverso sentido, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto y que las cláusulas deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas (artículo 1.285 de la misma norma). Como dice el Tribunal Supremo en su Sentencia de 24 de octubre de 2014, *"...la propia interpretación del*

*contrato debe hacerse en los términos regulados en el artículo 1.281 del Código Civil, debiendo prevalecer la voluntad de las partes contratantes frente a los términos las partes, se debe hacer una interpretación global, lógica y sistemática de todo el clausulado del contrato y no de una cláusula aisladamente".*

Así las cosas, cabe advertir que entre las características técnicas que el pliego contempla en relación con los cartones para el juego del bingo se exige su impresión offset a tres tintas por el anverso y dos, más una tinta de seguridad, por el reverso o a dos por el anverso y dos por el reverso con control de impresión y tintas luminiscentes e impresión codificada de seguridad que imposibilite su falsificación, cambiando en cada valor facial el color del reverso.

Siendo esto así, y partiendo de la obligación impuesta a los licitadores de presentar al menos una muestra ajustada a las características técnicas exigidas, una interpretación lógica e integradora de ambas cláusulas del pliego regulador nos lleva a concluir que, en contra de lo sostenido por la reclamante, éste no exime a los licitadores de presentar la muestra impresa en su anverso, sino únicamente de imprimir tales muestras en “planchas específicas” ya confeccionadas conforme a los requisitos técnicos, requeridas para la ejecución del contrato, es decir, tal y como señala la entidad contratante, en planchas que incorporen los logotipos, texto bilingüe y demás características similares previstas para los cartones a fabricar, y ello en orden a evitar que los licitadores por el mero hecho de participar vengan obligados a asumir el coste de crear tales planchas. Previsión que en modo alguno puede tener el alcance pretendido por la reclamante, máxime cuando la especificación técnica correspondiente a la impresión se ha formulado incorporando dos posibilidades de impresión a elección del licitador; elección que, obviamente, únicamente cabe verificar mediante la presentación de la muestra impresa.

Alcanzada la anterior conclusión, asiste razón a la reclamante al apuntar que el pliego prevé, en su cláusula decimonovena, que *“Cuando sea necesario realizar pruebas adicionales para contrastar la calidad mínima requerida, se solicitará a la entidad licitadora la aportación de muestras complementarias”*. Si bien tal posibilidad

requiere la concurrencia del supuesto de hecho que la propia cláusula contempla y que no es otro que la existencia de alguna duda en relación con la calidad requerida; supuesto que no cabe, en ningún caso, equiparar a la presentación de una muestra de forma contraria a lo exigido en el pliego, como así ha sucedido.

Al hilo de lo anterior, tal y como pone de manifiesto la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 205/2018, de 2 de marzo, cuando la presentación de muestras se exija para comprobar la adecuación a las prescripciones técnicas, si no se cumplen las condiciones establecidas en el pliego y no se acredita así con las muestras presentadas, ya no cabe la posibilidad de subsanación de tales muestras, puesto que con ello se alteraría el principio de igualdad de trato entre los licitadores, produciendo el favorecimiento de aquel a quien se le hubiera dado la posibilidad de presentar otras muestras distintas o de distinto tipo, características o número, en un momento posterior.

En atención a lo razonado, la exclusión de la oferta de la reclamante por el motivo indicado resulta ajustada a derecho, debiendo decaer el motivo de impugnación alegado; y procediendo, en consecuencia, la desestimación de la pretensión ejercitada a través de la reclamación interpuesta.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018 de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

#### ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública formulada por don E.Q.B, en nombre y representación de SIGNE, S.A., frente a la Resolución 287/2019, de 20 de diciembre, del Director Gerente del Organismo Autónomo Hacienda Foral de Navarra, por la que se declara desierta la licitación de la fabricación de cartones para el juego del bingo, de los efectos timbrados (letras de cambio) y papel timbrado para uso exclusivo notarial para el año 2020. (DP 11/2019).

2º. Notificar este Acuerdo a don E.Q.B., en su condición de representante de SIGNE, S.A., y al organismo autónomo Hacienda Foral de Navarra, y ordenar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 21 de enero de 2020. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, M<sup>a</sup> Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.