Avda. Carlos III, 4-Nivel 12
31002 PAMPLONA
Tfno. 848 42 19 64-848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarra.es

Expediente: 62/2020

ACUERDO 71/2020, de 26 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por COPIADORAS DE NAVARRA, S.L. frente a la Resolución 206E/2020, de 29 de julio, del Director General de Telecomunicaciones y Digitalización del Gobierno de Navarra, por la que se aprueba el expediente de contratación del "*suministro, instalación y configuración de equipos multifunción láser A3*" y se adjudica el contrato a COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización del Departamento de Universidad, Innovación y Transformación Digital del Gobierno de Navarra, publicó el 21 de mayo de 2020 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de "*suministro, instalación y configuración de equipos multifunción láser A3*".

A dicha licitación fueron admitidas dos mercantiles: COPIADORAS DE NAVARRA, S.L. y COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 24 de junio de 2020 la Mesa de Contratación procedió a la apertura del sobre BC, que contiene las ofertas relativas a los criterios de adjudicación (precio ofertado y requerimientos funcionales), y a su valoración, obteniendo el siguiente resultado:

	Copiadoras Navarra	Comercial Maquelsa
Precio	**90,00**	**89,65**
Requerimientos funcionales valorables	**3,28**	**9,13**
Plazo realización suministro	2,50	1,63
Tiempo resolución incidencias	0,00	2,50
Volumen copias /Año	0,78	2,50
Disponibilidad piezas y consumibles	0,00	2,50
Puntuación Total	**93,28**	**98,78**

En consecuencia, la Mesa acordó realizar el 18 de julio de 2020 la propuesta de adjudicación a favor de COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L.

TERCERO.- Por la Resolución 206E/2020, de 29 de julio, del Director General de Telecomunicaciones y Digitalización, se aprueba el expediente de contratación y se adjudica el contrato por procedimiento abierto inferior al umbral europeo a la empresa COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L.

La notificación de dicha Resolución a COPIADORAS DE NAVARRA, S.L. se produjo el 30 de julio de 2020.

CUARTO.- Con fecha 12 de agosto de 2020, COPIADORAS DE NAVARRA, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la citada Resolución.

El mismo día 12 de agosto se le requirió la subsanación de la reclamación conforme al artículo 126.2.a) de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos (LFCP), por adolecer de la "*copia de la comunicación, notificación o indicación de la publicación del acto objeto de impugnación, señalando el procedimiento en que haya recaído dicho acto*", siendo subsanada el 13 de agosto.

En dicha reclamación se describen los hechos que han dado origen a la misma, ya expuestos, añadiendo que, como en la resolución impugnada no se indicaba el detalle completo del cálculo de la puntuación obtenida, se solicitó por correo electrónico el 3 de agosto, habiéndose recibido el 6 de agosto.

El reclamante impugna la valoración efectuada respecto a tres de los criterios de adjudicación previstos en la cláusula 13.2 de los pliegos reguladores del contrato:

1º. Respecto al criterio consistente en el "*plazo de realización del suministro*" señala que el adjudicatario ha obtenido 1,63 puntos, cuando según sus cálculos debería puntuársele con 1,17 puntos.

2º. Respecto al criterio consistente en el "*tiempo de resolución de incidencias*" alega que, si bien en su oferta señala que si hay que solicitar una pieza el plazo es de 24 horas, el tiempo de resolución es de 1 hora, mientras que el adjudicatario oferta un plazo de 4 horas, por lo que entiende que la puntuación otorgada (0 puntos al reclamante y 2,5 puntos al adjudicatario) debería ser al revés, y en ningún caso puede ser de 0 puntos.

3º. Respecto al criterio de "*disponibilidad de piezas y consumibles*" señala que, como el contrato tiene una duración de 3 años según el pliego, entiende innecesario aportar un certificado por un plazo superior, "*aun pudiendo y estando obligado a hacerlo durante al menos 7 años*", por lo que ambos licitadores deberían haber obtenido la misma puntuación, y en ningún caso su oferta debería ser puntuada con 0 puntos.

Por todo ello, se solicita la revisión de las puntuaciones señaladas.

QUINTO.- Con fecha 14 de agosto de 2020 el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, dando con ello cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 126.4 de la LFCP.

El órgano de contratación solicita, en primer lugar, la inadmisión de la reclamación interpuesta por ser extemporánea. Señala que la Resolución 206E/2020, de 29 de julio, fue notificada al reclamante el día 30 de julio, así como que el 3 de agosto este solicitó información relacionada con la baremación, que le fue remitida el 6 de agosto.

Por lo tanto, en aplicación de la normativa que cita, considera que el plazo para interponer la reclamación finalizó el 10 de agosto, por lo que esta se ha interpuesto fuera del plazo legalmente previsto.

En segundo lugar, formula las siguientes alegaciones respecto a la aplicación de los criterios de adjudicación discutidos por el reclamante:

1º. Respecto al "*plazo de realización del suministro*" señala que, conforme a la cláusula 13.2 del pliego, se valorarán las ofertas que superen los requerimientos mínimos establecidos en las Prescripciones Técnicas, y para el cálculo de las puntuaciones se utilizará la regla de tres inversa para el caso del apartado 2.1. Asimismo, señala que la cláusula 7ª del pliego establece un plazo máximo de ejecución de 30 días tras la firma del contrato.

De este modo, el reclamante oferta un plazo de 7 días y el adjudicatario de 15 días, por lo que el primero supera en 23 días el requisito mínimo y el segundo en 15 días, siendo así que aplicando una regla de tres el reclamante obtiene 2,5 puntos y el adjudicatario 1,63 puntos. Esta puntuación sería el resultado de establecer una regla de tres entre los 23 días de adelanto de la oferta más ventajosa, respecto a los 15 días de adelanto de la otra oferta.

2º. Respecto al "*tiempo de resolución de incidencias*" señala que, conforme a la cláusula 13.2 ya citada, se valorarán las ofertas que superen los requerimientos mínimos establecidos en las Prescripciones Técnicas, y que la valoración se hace igualmente mediante una regla de tres inversa. Señala igualmente que la cláusula 36ª, apartados 1 a 3, establece un "*tiempo de resolución de incidencias: ≤ 4 horas*" para cada tipo de impresora.

Alega que el reclamante ofertó un tiempo de resolución de incidencias de 1 hora, pero "*en caso de tener que solicitar una pieza 24 horas*", por lo que al estimar que no todas las incidencias podrá resolverlas en un plazo igual o menor a 4 horas, requisito mínimo, no se le valora. Al adjudicatario se le otorgaron 2,5 puntos "*al cumplir el plazo menor o igual a 4 horas y ser la oferta con menor tiempo de respuesta*".

3º. Respecto a la "*disponibilidad de piezas y consumibles*", alude igualmente a la cláusula 13.2, valorándose las ofertas que superen los requerimientos mínimos establecidos en las Prescripciones Técnicas, así como a la cláusula 36ª, apartados 1 a 3, que establece como requisito mínimo: "*Disponibilidad de piezas y consumibles: deberá garantizarse por parte del fabricante la disponibilidad de piezas y consumibles del equipo a suministrar para un periodo no inferior a tres años a partir del momento del suministro. Para su acreditación deberá aportarse obligatoriamente en el Sobre BC "Criterios cuantificables mediante fórmulas" certificación y/o compromiso del fabricante*" para cada tipo de impresora.

Señala que el reclamante ofertó "*al menos 3 años a partir del momento del suministro*", mientras que el adjudicatario ofertó un plazo de 5 años. Por lo tanto, aquel cumple el requisito mínimo, pero no oferta un mayor número de años, por lo que se le otorgaron 0 puntos, mientras que a este se le otorgaron 2,5 puntos por ofertar una disponibilidad mayor al mínimo exigido y ser la oferta con mayor tiempo de disponibilidad.

Concluye el órgano de contratación señalando que la reclamación es extemporánea, así como que la valoración técnica de las ofertas presentadas es correcta.

SEXTO.- El 17 de agosto de 2020 se dio traslado a los restantes interesados para que alegasen lo que estimasen pertinente, conforme a lo dispuesto en el artículo 126.5 de la LFCP.

COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L. presentó alegaciones el mismo día 17 de agosto, señalando lo siguiente:

1º. Que la reclamación se ha efectuado fuera de plazo.

2º. Que la valoración del "tiempo de resolución de incidencias" otorgando la máxima puntuación a Maquelsa es correcta, ya que el pliego establece un plazo de resolución menor o igual a 4 horas, sin incluir excepciones.

3º. Que el pliego establece que la “disponibilidad de piezas y consumibles” ha de ser garantizada por un periodo no inferior a 3 años a partir del momento del suministro, por lo que necesariamente cualquier propuesta ha de certificar una disponibilidad igual o superior a los 3 años, no recogiéndose en el pliego un límite superior a dicho plazo.

4º. Que Comercial Maquelsa ha certificado la disponibilidad durante un periodo superior, por lo que en ningún caso su propuesta ha de ser valorada en este apartado igual que la de otra empresa que sólo haya certificado durante 3 años.

Se solicita, por ello, la desestimación de la reclamación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, a los contratos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se les aplicará dicha ley foral, siendo susceptibles de impugnación ante este Tribunal los actos de adjudicación, de acuerdo con el artículo 122.2.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador, 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 indicada en el artículo 126.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- La entidad contratante y la tercera interesada que ha comparecido en el presente procedimiento de reclamación alegan que la misma ha sido interpuesta fuera del plazo legalmente establecido; procediendo, por tal motivo, su inadmisión.

Así las cosas, alegada por las partes la extemporaneidad de la reclamación frente al acto de adjudicación del contrato, procede, en primer término resolver sobre la misma, toda vez que de su estimación o no dependerá el análisis de los motivos de impugnación que respecto a tal acto se alegan, por cuanto en el supuesto de que la reclamación se hubiera interpuesto fuera de plazo este Tribunal no podrá fiscalizar la validez de la resolución impugnada, al no haber sido recurrida en tiempo y forma, puesto que nuestra actividad revisora ha de estar amparada en la correspondiente reclamación; debiéndose tener en cuenta que – tal y como pone de relieve el Tribunal Constitucional en Sentencia 1/1989, de 15 de junio – no cabe una prorrogabilidad arbitraria de los plazos ni éstos quedar al arbitrio de los particulares.

Respecto al plazo para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, el artículo 124.2.b) LFCP determina que *"El plazo para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública es de diez días a contar desde: b) El día siguiente al de la notificación del acto impugnado cuando se recurran los actos de tramitación y de adjudicación por parte de quienes hayan licitado"*.

La interposición extemporánea de la reclamación implicará, en su caso, la procedencia de su inadmisión, por imperativo de lo establecido en el artículo 123.3.a) LFCP, con arreglo al cual *"Serán causas de inadmisión de la reclamación: a) La interposición extemporánea"*.

En el supuesto analizado, según consta en el expediente remitido a este Tribunal, mediante Resolución 206E/2020, de 29 de julio, del Director General de Telecomunicaciones y Digitalización, tiene lugar la adjudicación del contrato al que se contrae la presente reclamación a favor de COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L.; resolución notificada telemáticamente a la reclamante con fecha 30 de julio, constando, a estos efectos, su correcta recepción el mismo día (documento nº 33 del expediente).

Siendo esto así, el dies a quo para el ejercicio de la acción de impugnación que nos ocupa era el día 31 de julio de 2020, y el dies ad quem el día 10 de agosto, dado que

el último día del plazo era inhábil; fecha a partir de la cual, y para el caso de no haber interpuesto en forma la correspondiente reclamación, el citado acto de adjudicación deviene, con carácter general, firme y consentido para la reclamante.

Tal y como apuntan la entidad contratante y la tercera interesada, la presente reclamación se interpone con fecha 12 de agosto de 2020, es decir, una vez transcurrido el plazo legal para el ejercicio de tal acción de impugnación; circunstancia que pudiera determinar su inadmisión por haberse interpuesto una vez caducado el plazo legal habilitado al efecto.

Empero, debemos reparar en que con fecha 3 de agosto, es decir dentro del plazo para la interposición de la reclamación, la reclamante, a la vista del contenido del acto de adjudicación que no indicaba el detalle de la puntuación otorgada a cada proposición, solicita el acceso a tal información; siendo ésta facilitada por la entidad contratante con fecha 6 de agosto. Debiendo analizar este Tribunal si tal circunstancia ha podido tener incidencia en el cómputo del plazo para recurrir el acto adjudicación.

A tales efectos, podemos ya señalar que el acto de adjudicación del contrato infringe lo dispuesto en el artículo 100.3 LFCP en cuya virtud *"La adjudicación deberá ser motivada y contendrá al menos las razones por las que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características y ventajas de la oferta seleccionada, señalando el plazo de suspensión de la eficacia de la adjudicación y los medios de impugnación que procedan y se comunicará a todos los interesados en la licitación"*. Y ello, toda vez, que únicamente indica el precio ofertado y la puntuación total que en los distintos criterios de adjudicación han obtenido las dos personas licitadoras que resultaron admitidas. De este modo, los licitadores, a través de la notificación del acto de adjudicación, no han tenido un conocimiento adecuado de las puntuaciones que se han otorgado por los diversos criterios de valoración que han servido de base para la puntuación final obtenida y, por tanto, su justificación, incumpliéndose así las exigencias previstas en el precepto citado.

La finalidad de tal exigencia no es otra que permitir a los licitadores ejercitar, de manera fundada, los recursos que procedan a través de un recurso eficaz y útil; pues de lo contrario, se ocasionaría indefensión a los interesados, por cuanto tal y como pone de

manifiesto la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de enero de 2010 (Asunto C-406/08 Uniplex) *"30. (…) el hecho de que un candidato o licitador tenga conocimiento de que su candidatura u oferta ha sido rechazada no le sitúa en condiciones de interponer efectivamente un recurso. Tal información es insuficiente para permitir al candidato o licitador descubrir la posible existencia de una ilegalidad que pueda fundamentar un recurso.*

31. El candidato o licitador afectado sólo puede formarse una opinión bien fundada sobre la posible existencia de una infracción de las disposiciones aplicables y sobre la oportunidad de interponer un recurso después de ser informado de los motivos por los que ha sido excluido del procedimiento de adjudicación de un contrato."

Como señala el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, entre otros, en su Acuerdo 59/2012, de 27 de diciembre, "*En la notificación de la adjudicación, en todo caso, deberán incluirse las puntuaciones obtenidas por los licitadores en relación con todos los criterios de valoración, no siendo suficiente incluir únicamente una puntuación global, aunque en este caso se separe la correspondiente a criterios objetivos y subjetivos. Además, será necesario que conste la justificación de cada una de las puntuaciones obtenidas en cada criterio por todos los licitadores, así como la descripción de las ventajas de la oferta del adjudicatario que determinen su selección con preferencia al resto*".

Pues bien, en este caso, es precisamente la infracción de lo dispuesto en el citado artículo 100.3 LFCP, lo que motiva la solicitud de información adicional formulada por la reclamante en orden a conocer el detalle completo de la puntuación obtenida; información que se ha revelado imprescindible en orden a poder interponer, con mínimas garantías, la presente reclamación, toda vez que ésta se fundamenta, precisamente, en la errónea aplicación de los criterios de adjudicación previstos en el pliego. Restando dilucidar si, en tales concretas circunstancias, la solicitud de acceso a la citada información, formulada dentro del plazo habilitado para la interposición de la reclamación, ha tenido incidencia en el cómputo del plazo establecido legalmente a tales efectos.

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado este Tribunal con anterioridad, entendiendo que en supuestos como el que nos ocupa el plazo para la interposición de la

reclamación quedaba en suspenso desde la solicitud de vista del expediente hasta que se llevase a cabo ésta, volviendo a correr a partir de entonces.

Así lo pusimos de manifiesto en nuestro Acuerdo 81/2019, de 24 de octubre, donde razonamos que *"Este concreto supuesto se haya regulado en el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, cuyo artículo 16 regula el acceso al expediente de contratación en los siguientes términos: "1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en los artículos 140 y 153 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*

La solicitud de acceso al expediente podrán hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

2. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado anterior por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso con los efectos establecidos en el artículo 29.4 del presente reglamento". Si bien cabe advertir que la disposición transcrita no es de aplicación al procedimiento de reclamación especial en materia de contratación pública regulado en el LFCP; resultando que nuestra normativa foral ninguna previsión contiene al respecto.

Así, y a los efectos de integrar la interpretación que sobre tal extremo cabe realizar de nuestra normativa foral cabe acudir a la doctrina de los distintos tribunales administrativos de contratos anterior a la adición de tal regulación en el citado reglamento; y ello toda vez que en dicha regulación anterior, al igual que en nuestra norma foral vigente, ninguna referencia se hacía a este concreto extremo.

Pues bien, tal y como pone de relieve entre otras la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 617/2014, de 8 de septiembre, en supuestos como el que nos ocupa el plazo para la interposición quedaba en suspenso

desde la solicitud de vista del expediente hasta que se llevase a cabo ésta, volviendo a correr a partir de entonces.

Especialmente significativa resulta la Resolución 1150/2015, de 18 de diciembre, del mismo órgano revisor que razona que "Es doctrina de este Tribunal (como referencia en la Resolución nº 166/2012, de 3 de agosto) que, en los casos en el recurrente ha solicitado el examen del expediente de contratación, "el plazo para la interposición, quede en suspenso desde que se solicita la vista hasta que se lleve a cabo ésta, volviendo a correr a partir de entonces".

No obstante, en el supuesto que nos ocupa debe tenerse presente que el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, entró en vigor al mes de su publicación en el BOE (25 de septiembre), es decir, estando pendiente el examen del expediente por el hoy recurrente y, por tanto, en suspenso el plazo de recurso. En este sentido, debe indicarse que el artículo 16 de este reglamento regula el régimen de acceso al expediente de contratación, precisando que el incumplimiento por el órgano de contratación del régimen de acceso al expediente por el expediente no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP.

Pues bien, a pesar de la entrada en vigor del reglamento citado, la doctrina de este Tribunal sobre cómputo del plazo de recurso, cuando se acceda al expediente de contratación, es de aplicación al presente caso, dado que la suspensión del plazo se había producido antes de la entrada en vigor del mismo, y ello, a falta de norma transitoria específica en el propio reglamento, por aplicación de la disposición transitoria cuarta del Código Civil, según la cual "las acciones y los derechos nacidos y no ejercitados antes de regir el Código subsistirán con la extensión y en los términos que les reconociera la legislación precedente;(...)"

Expuesto lo anterior, se desprende de las actuaciones, que la petición de examen del expediente se formuló el 14 de octubre, el acceso a éste se le proporcionó el 28 del mismo mes y sólo desde esta fecha cabe volver a computar el plazo para recurrir. Puesto que desde esa fecha hasta la presentación del escrito de interposición no han transcurrido los 3 hábiles que aún quedaban del plazo de interposición en el

momento de solicitar la vista del expediente, debe entenderse que ha sido presentado dentro de plazo".

En el caso concreto, el hecho que el acceso a la información solicitada resultase necesario en orden a la interposición de una reclamación fundada, conduce a la aplicación de la doctrina contenida en el Acuerdo anteriormente transcrito. Así pues, el plazo para la interposición de la reclamación – cuyo dies a quo se inició el día 31 de julio de 2020 – se vio interrumpido en la fecha en que se solicitó acceso a la información contenida en el expediente, es decir, el 3 de agosto, reanudándose al día siguiente de haber sido facilitada la misma (7 de agosto), debiéndose concluir que la reclamación se ha interpuesto en plazo, toda vez que, en tales circunstancias, el plazo de 10 días naturales expiraba el día 13 de agosto de 2020.

En consecuencia, procede rechazar la causa de inadmisión por extemporaneidad de la reclamación frente al acto de adjudicación del contrato; debiendo este Tribunal analizar las cuestiones de fondo planteadas respecto al mismo.

SEXTO.- Cuestiona la reclamante la valoración de los criterios de adjudicación efectuada por la entidad contratante, tanto respecto de su oferta como de la licitadora que ha resultado adjudicataria; concretamente, la relativa a tres de los apartados objeto de valoración en el criterio "Requerimientos Funcionales valorables", todos ellos valorables mediante la aplicación de fórmulas.

Como punto de partida cabe recordar – como hicimos en nuestro Acuerdo 13/2019, de 15 de febrero - que la descripción de los criterios de adjudicación, la determinación de las reglas de ponderación y las fórmulas objetivas de valoración de los mismos deben quedar fijados con el necesario nivel de concreción en el pliego regulador, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la Mesa de Contratación. Esta previa concreción de los criterios de adjudicación en el pliego constituye un elemento esencial, pues como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori

coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

Sentado lo anterior, debemos recordar que el Pliego Regulador constituye la ley del contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación, que constituye auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación. El pliego regulador es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir; puesto que, como señala la Sentencia 442/2018, de 21 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en dicho documento contractual. Carácter vinculante que determina, obviamente, la necesaria observancia de las reglas de valoración de los distintos criterios de adjudicación en él fijados; resultando vedado apartarse o aplicar fórmulas distintas a las previstas en el mismo.

En relación con los criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas, tal y como manifestamos en el Acuerdo antes citado, con cita de la doctrina contenida en la Resolución 34/2018 de 8 de marzo, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debemos recordar que el resultado de una fórmula matemática no se interpreta, se calcula aplicando un algoritmo o "conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema" y su característica principal es la ausencia total en ellos de discrecionalidad o aplicación subjetiva, sin que quepa interpretación alguna sobre su alcance, sino solo la pura y simple aplicación de la fórmula expresada en los pliegos.

Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 14 de febrero de 2011, señala que la discrecionalidad de la Administración en relación con los criterios automáticos se agota en la redacción del pliego, pues una vez publicado éste carece de discrecionalidad alguna para su aplicación: *"Lo acabado de exponer evidencia que si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de*

discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso (SsTS de 28 de Junio de 2.004, recurso de casación 7106/00, y de 24 de Enero de 2.006, recurso de casación 7645/00)."

A diferencia de los criterios sujetos a un juicio de valor, que se caracterizan por su carácter discrecional, lo que obliga a su motivación con la finalidad de proceder a un control adecuado de los mismos en orden a evitar la arbitrariedad, los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula se caracterizan por su automatismo, razón por la que no se necesita su motivación, pues de la mera aplicación de la fórmula se obtiene el resultado de la ponderación.

Así pues, ha de afirmarse que en la valoración de tales criterios no cabe discrecionalidad alguna por parte de la Administración, ni técnica ni de ninguna otra clase, debiendo limitarse la Mesa de Contratación a aplicar los criterios automáticos sin ningún margen de apreciación técnica o juicio de valor.

SÉPTIMO.- Expuesta en el fundamento de derecho precedente la doctrina relativa a la resolución de la controversia planteada, su aplicación al caso concreto exige partir de las previsiones contenidas en el pliego regulador del contrato en relación con los criterios de adjudicación.

Así, la cláusula decimotercera señala como criterios de adjudicación el precio ofertado (hasta 90 puntos) y los requerimientos funcionales (valorables con hasta 10 puntos). Respecto de estos últimos establece que: *"2. Requerimientos funcionales valorables: hasta 10 puntos.*

Se valorarán, con las puntuaciones que se indican a continuación, las ofertas que superen los requerimientos mínimos establecidos en las Prescripciones Técnicas para los siguientes aspectos:

2.1 Plazo de realización del suministro: hasta 2,5 puntos

El plazo de realización debe indicarse en días naturales completos

2.2 Tiempo de resolución de incidencias: hasta 2,5 puntos

El tiempo de resolución de incidencias debe indicarse bien en horas completas bien en fracciones de 30 minutos

2.3 Disponibilidad de piezas y consumibles (certificada por el fabricante): hasta 2,5 puntos

La disponibilidad debe referirse a anualidades completas

2.4 (…)

Para el cálculo de las puntuaciones se aplicará fórmula mediante regla de tres que será inversa para los apartados 2.1 y 2.2 y directa para los apartados 2.3 y 2.4.

Se utilizarán como máximo dos decimales para expresar la puntuación obtenida."

Por su parte, el apartado segundo de la cláusula duodécima señala que el "Sobre BC – Criterios cuantificables mediante fórmulas" deberá contener la oferta económica y la oferta relativa a los requerimientos funcionales valorables, señalándose respecto de estos lo siguiente:

"Se aportará la oferta y documentación referente a este criterio de adjudicación, conforme a lo indicado en la cláusula 13.2 del pliego:

• Plazo de realización del suministro. Debe indicarse en días naturales completos.

• Tiempo de resolución de incidencias. Debe indicarse bien en horas completas o bien en fracciones de 30 minutos.

• Disponibilidad de piezas y consumibles (certificada por el fabricante). Debe obligatoriamente referirse a anualidades completas.

(…).

Se incluirá obligatoriamente, debidamente cumplimentado y firmado, el libro excel "Plantilla Requerimientos Funcionales Valorables" que acompaña a este Pliego y que está listo para su descarga en el anuncio de licitación en el Portal de Contratación de Navarra.

Esta plantilla no puede ser modificada por el licitador, que debe limitarse simplemente a cumplimentar los datos específicos que en la misma se solicitan.

La presentación de la proposición supone la aceptación incondicionada del licitador de las cláusulas del Pliego regulador del contrato sin salvedad o reserva

alguna, así como la declaración responsable de la exactitud de todos los datos presentados y de que reúne todas y cada una de las condiciones exigidas para la presente contratación."

OCTAVO.- Conforme a lo indicado en el apartado correspondiente a los antecedentes de hecho del presente Acuerdo, la reclamante centra su impugnación en la valoración del criterio de adjudicación "requerimientos funcionales valorables"; concretamente cuestiona la corrección de la valoración de tres de sus apartados, a saber, el plazo de realización del suministro, el tiempo de resolución de incidencias y la disponibilidad de piezas y consumibles.

Por lo tanto, hay que determinar si la Mesa de contratación valoró conforme a derecho las ofertas presentadas en cuanto a tales subcriterios, todos ellos cuantificables automáticamente, conforme a lo establecido en la cláusula decimotercera del pliego, y de acuerdo con la documentación que presentaron los licitadores en el Sobre "BC".

Comenzando por la valoración del plazo de realización del suministro (hasta 2,5 puntos), su correcta aplicación exige partir de la cláusula séptima del pliego regulador señala que *"Se establece un plazo máximo de ejecución de 30 días tras la firma del contrato. Transcurrido este plazo, o el inferior que se haya ofertado, todo el equipamiento objeto de esta contratación deberá haber quedado instalado en los respectivos puestos para los que va destinado. El incumplimiento por parte de la adjudicataria podrá ser objeto de sanción conforme lo dispuesto en la vigente Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos."*

Según consta en la "Plantilla Requerimientos Funcionales Valorables" que ambos licitadores, en cumplimiento de la exigencia contenida en la cláusula 12.2 del pliego, incluyeron en el Sobre BC de sus proposiciones, el adjudicatario ofertó 15 días como plazo de realización del suministro y la reclamante 7 días. Por ello, la reclamante, habiendo ofertado el menor plazo de ejecución, obtuvo la máxima puntuación en este criterio, mientras que el adjudicatario obtuvo 1,63 puntos; considerando la reclamante que la oferta del adjudicatario debió haber sido valorada con 1,17 puntos.

Debe advertirse que, conforme a lo indicado expresamente en la cláusula decimotercera del pliego la fórmula a aplicar en la valoración de este concreto apartado es la regla de tres inversa. De este modo, la puntuación a otorgar a la adjudicataria será el resultado de dicha operación matemática, es decir, multiplicar los días propuestos en la mejor oferta (7) por los puntos atribuidos a este criterio (2,5), y dividir el resultado (17,5) entre los días ofertados por la adjudicataria (15).

Pues bien, si realizamos tal operación, efectivamente, el resultado obtenido es 1,166 – 1,17 redondeado como indica el pliego a dos decimales – y no los 1,63 puntos atribuidos; motivo por el cual debe estimarse la alegación formulada.

Respecto al apartado correspondiente al tiempo de resolución de incidencias (hasta 2,5 puntos), debe tenerse en cuenta que la cláusula trigésimo sexta, al establecer las prescripciones técnicas, indica que el tiempo de resolución de incidencias será igual o inferior a 4 horas. Siendo esto así, resulta evidente que para obtener puntuación por este apartado debe mejorarse dicha condición técnica, mediante la propuesta de un plazo, en todo caso, inferior a 4 horas.

Así las cosas, conforme se indica en las plantillas antes citadas, mientras el adjudicatario ofertó 4 horas, la reclamante señaló en su oferta lo siguiente. *"1 hora respuesta/resolución. En caso de tener que solicitar una pieza 24 horas"*. Obteniendo una valoración, en este apartado, de 2,5 y 0 puntos, respectivamente.

Pues bien, la simple lectura de la cláusula 36 y su cotejo con la platilla cumplimentada por la adjudicataria, evidencia un error en la valoración que le ha sido otorgada en este aspecto, y ello toda vez que, según la plantilla aportada el tiempo de respuesta ofertado son 4 horas, es decir, no mejora el máximo que a estos efectos prevé el pliego, de donde, conforme a lo previsto en el pliego, no cabe sino otorgarle en este aspecto 0 puntos

Respecto de la valoración otorgada en este apartado a la oferta de la reclamante, y dados los términos en que la misma se formula, cabe señalar, como decíamos en nuestro Acuerdo 1/2020, de 7 de enero, que la aplicación de los criterios de adjudicación, formando éstos parte del pliego, es decir de la "Ley del Contrato", "*para*

poder aplicarlos adecuadamente la entidad adjudicadora debe llevar a cabo una labor de interpretación de los mismos, interpretación en la que, conforme a doctrina constante (por todas la Resolución nº 281/2015, de 15 de abril de 2016, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -TACRC), 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" (Resolución 70/2016 del TACRC).

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 indica el Órgano administrativo de recursos contractuales en su Resolución 4/2013, de 21 de enero *"En la interpretación de los pliegos del contrato es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil y el principio que abre la interpretación contractual es la búsqueda de la voluntad real de las partes. En ese sentido, impone siempre una indagación de la voluntad, y si los términos de un contrato fueran claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, obliga a estar al sentido literal de sus cláusulas (artículo 1285 Código Civil). Es por ello, por lo que el intérprete ha de empezar por obtener el significado que resulta de las palabras, de forma que si las palabras son claras, no hace falta continuar con la interpretación, no hará falta interpretar lo que ya está claro (in claris non fit interpretatio). Pero en ocasiones, la interpretación literal no basta, será necesario entonces, según el Código Civil, interpretar las cláusulas con la interpretación lógica. Para ello, habrá que*

atender a los actos coetáneos y los posteriores al contrato y atiende al contexto hermenéutico de la totalidad, como así lo recoge el propio artículo 1285 del Código Civil que dispone que «Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas». El contexto sería el conjunto de cláusulas que resultan aplicables, no bastando para realizar cumplidamente la función interpretativa analizar solamente los elementos gramaticales y lógicos.

Llegados a ese grado en la interpretación, si alguna de las cláusulas de los contratos atendiere a diversos sentidos, debe estarse al más favorable para que produzca efectos. Se recoge así una manifestación del principio favorable a la conservación del negocio antes que a su nulidad, de forma que entre un sentido que conduce a privar de eficacia a una cláusula y otro que la hace eficaz debe primar este último (art. 1284 del Código Civil). Debiéndose tener en cuenta, que el Código Civil también recoge que la interpretación de las cláusulas oscuras no debe desfavorecer a la parte que no hubiere ocasionado la oscuridad (artículo 1288 del Código Civil) y la voluntad dudosa debe interpretarse en el sentido de la conservación del negocio".

Descendiendo al caso concreto, el tenor literal del subcriterio que nos ocupa y de la cláusula trigésimo sexta del pliego resulta suficiente en orden a su correcta aplicación, de forma que en ningún caso obtendrán puntuación aquellas ofertas que propongan un tiempo de resolución de incidencias igual o superior a 4 horas, que es, precisamente, lo que acontece en la propuesta formulada por la reclamante.

Efectivamente, ésta señala en su oferta como tiempo de resolución de incidencias "1 hora respuesta/resolución", pero lo cierto es que añade que "en caso de tener que solicitar una pieza 24 horas". Así pues, introduce una diferenciación que no contempla el órgano de contratación al definir el aspecto de valoración que nos ocupa y que se traduce en que va a haber incidencias en las que el tiempo de resolución propuesto sea muy superior al máximo determinado en el pliego; motivo por el cual, no cabe sino concluir que su oferta no supera, en este apartado, el requerimiento mínimo establecido en las prescripciones técnicas y, por tanto, resulta correcta su valoración con 0 puntos.

Finalmente, respecto a la disponibilidad de piezas y consumibles (hasta 2,5 puntos), también la cláusula trigésimo sexta de las prescripciones técnicas señala que *"debe garantizarse por parte del fabricante la disponibilidad de piezas y consumibles del equipo presentado para un periodo no inferior a 3 años a partir del momento del suministro"*; siendo preciso, pues, para obtener puntuación por este apartado ofertar a estos efectos un plazo superior a los tres años indicados como mínimos.

Según consta en las plantillas incorporadas a las proposiciones, el adjudicatario ofertó 5 años, mientras que el reclamante señala que propone "al menos, 3 años", obteniendo ésta una valoración de 0 puntos.

Pues bien, la asignación de puntuación realizada por la mesa de contratación es correcta, dado que se atribuyeron 2,5 puntos a la adjudicataria por haber ofertado el mayor plazo de disponibilidad de piezas y consumibles, mientras que la reclamante obtuvo 0 puntos por no haber mejorado el mínimo de 3 años exigidos en las prescripciones técnicas.

La valoración otorgada a la reclamante se adecúa a las previsiones del pliego, no pudiendo tener favorable acogida la alegación en tal sentido formulada, toda vez que no de otro modo cabe interpretar lo indicado por la reclamante en su oferta cunado señala que *"Para el objeto de este contrato, certifica la disponibilidad de al menos 3 años a partir del momento del suministro, aunque, por lo general, lo continúa haciendo incluso 7 años después de haber sido descatalogados"*, puesto que queda claro que, en este caso y para este contrato, ha certificado la disponibilidad para 3 años aun cuando en otros supuestos ajenos al mismo otorgue una mayor. Debiéndose recordar, en este sentido, que la oferta constituye una declaración de voluntad unilateral del licitador que le vincula en sus propios términos, siendo exigible una mínima diligencia a éste en su formulación; resultando, en este caso, que si bien cabe apreciar cierta ambigüedad en los términos de la propuesta, la misma no podría ser solventada sin implicar una modificación de la oferta, lo que está expresamente vedado por nuestro ordenamiento jurídico.

Así pues, y recapitulando, la valoración que la mesa de contratación ha realizado respecto del criterio de adjudicación "Requerimientos funcionales valorables" no resulta

ajustada a derecho, toda vez que, conforme a lo razonado, tal valoración adolece de errores respecto a la oferta en tal sentido formulada por la adjudicataria en relación con los subcriterios relativos al plazo de realización del suministro y al tiempo de resolución de incidencias. Resultando así, que en el primero de ellos debió otorgársele 1,17 puntos en lugar de 1,63 y en el segundo 0 puntos en lugar de los 2,5 atribuidos; lo que, en el cómputo total supone una detracción de 2,96 puntos; si bien lo cierto es que aun cuando se produjera dicha minoración el adjudicatario seguiría obteniendo la máxima puntuación, dado que su puntuación ascendería a 95,82 puntos y la del reclamante asciende a 93,28 puntos.

Llegados a este punto, y aun cuando, en atención a lo razonado, procede la estimación parcial de la reclamación interpuesta, ya que, efectivamente, se advierten errores en la puntuación otorgada a la adjudicataria en los subcriterios citados, este Tribunal debe advertir que la corrección de tal puntuación no tiene incidencia real en el resultado final, toda vez que aplicando la minoración resultante de la corrección indicada en la valoración obtenida por la adjudicataria, la reclamante, a pesar de tal rectificación, continúa como segunda clasificada.

Así pues, las puntuaciones obtenidas, una vez subsanados los errores, no alteraran el resultado final de clasificación de las ofertas ni tampoco, por tanto, la adjudicación. Procediendo, por ello, la estimación parcial de la reclamación; si bien, al carecer de trascendencia a efectos de la adjudicación, por no variar el resultado final, la eficacia de esta estimación queda limitada a los efectos meramente declarativos.

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. Estimar parcialmente la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por COPIADORAS DE NAVARRA, S.L. frente a la Resolución 206E/2020, de 29 de julio, del Director General de Telecomunicaciones y Digitalización del Gobierno de Navarra, por la que se aprueba el expediente de contratación del

"*suministro, instalación y configuración de equipos multifunción láser A3*" y se adjudica el contrato a COMERCIAL MAQUELSA PAMPLONA 2008, S.L., si bien con los efectos limitados indicados en el fundamento de derecho octavo in fine del presente Acuerdo,

2º. Notificar este acuerdo a COPIADORAS DE NAVARRA, S.L., a la Dirección General de Telecomunicaciones y Digitalización del Gobierno de Navarra, así como al resto de interesados que figuren en el expediente a los efectos oportunos, y acordar 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, 26 de agosto de 2020. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Mª Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.