

Recurso 89/2025
Resolución 146/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 14 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IMPRENTA UNIVERSAL, S.L.** contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 11 de febrero de 2025, del contrato denominado «servicio de impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el real decreto 1002/2010», (Expediente SE.18/2024 SARA), convocado por la Universidad de Málaga, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de junio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 640.000 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante resolución del órgano de contratación, de 11 de febrero de 2025, se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la entidad DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante y remitida a la entidad recurrente, el 13 de febrero de 2025

SEGUNDO. El 3 de marzo de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. (en adelante la recurrente) contra la citada resolución de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Posteriormente y tras la reiteración de la petición de expediente, lo solicitado fue recibido en la sede de este Tribunal.

Posteriormente, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido las presentadas por la empresa DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. (en adelante la entidad adjudicataria) y SIGNE, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

En concreto, el acto impugnado ha sido dictado por el órgano competente de la Universidad de Málaga, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la entonces Consejería de Hacienda y Financiación Europea y la Universidad de Málaga, el 19 de julio de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Actuaciones realizadas en el procedimiento de licitación.

Procede reproducir aquellas actuaciones realizadas durante el procedimiento de contratación que resultan relevantes para centrar el objeto de la controversia.



En este sentido en la cláusula 12 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la presente licitación se regulan los criterios de valoración de las proposiciones indicando que los mismos se detallan en el apartado 19 del cuadro resumen adjunto al mismo.

En el citado apartado se establecen los distintos criterios de adjudicación, entre los de aplicación mediante fórmulas se recoge el denominado «Reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales» ponderado hasta un máximo de 10 puntos de acuerdo con la siguiente descripción: «Se valorará entre 0 y 10 puntos, otorgando 10 puntos a la empresa que oferte una mayor reducción del plazo de entrega, y correspondiendo 0 puntos a aquellas empresas que no ofrezcan ninguna reducción al plazo de entrega fijado en la cláusula 2.4 del Pliego prescripciones técnicas, valorándose proporcionalmente las comprendidas entre ambas según la siguiente fórmula:

Puntuación reducción plazo de entrega= 10 x Reducción del plazo de entrega ofertado por cada licitadora/mayor reducción del plazo de entrega ofertado.

La reducción del plazo de entrega se expresará en días naturales. Se valorarán las reducciones ofertadas hasta un límite máximo de 5 días».

Pues bien, según figura en el expediente de contratación remitido por el órgano de contratación, el 15 de enero de 2025, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se procede a valorar las ofertas respecto de los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas y se propone la adjudicación. Al acta se adjunta un informe de valoración de proposiciones de esa misma fecha en la que la oferta de la recurrente obtiene 6 puntos de los 10 posibles respecto del aludido criterio de adjudicación con la siguiente motivación: «Según apartado 19.2 del Cuadro Resumen».

El 28 de enero la entidad recurrente presentó escrito de reclamación ante la mesa de contratación con relación a la valoración de su oferta respecto del criterio de adjudicación controvertido. En el escrito manifestó en síntesis que: «En nuestra oferta, hemos indicado una reducción del plazo de entrega de 27 días. Entendemos que, aunque en los pliegos se considere una reducción máxima de 5 días, nuestra oferta no debería recibir más de la puntuación máxima establecida. Asimismo, comprendemos que los licitadores que hayan ofertado una reducción de 5 días reciban la puntuación máxima de 10 puntos». En este sentido solicita: «tenga por justificado el plazo de entrega de los títulos universitarios, sus copias y sobres en el plazo de 3 días naturales solicitamos respetuosamente que se reconsidere la puntuación otorgada a nuestra oferta en el criterio de reducción del plazo de entrega y se proceda a la corrección de la valoración de nuestra oferta presentada».

Se publica en el perfil de contratante, el 12 de febrero de 2025, aclaración relativa al acta de la sesión de la mesa de contratación de 10 de octubre de 2024 en la que se procede a la apertura del sobre C de las ofertas indicando lo siguiente: «Dado que las ofertas presentadas por DIDOSEG DOCUMENTOS S.A e IMPRENTA UNIVERSAL, S.L exceden el límite de 5 días establecido en los pliegos, la Mesa de Contratación realizó la siguiente interpretación para la valoración de este criterio:

– Para la oferta presentada por IMPRENTA UNIVERSAL, S.L., se consideró que 27 días era el plazo de entrega propuesto y, en consecuencia, la reducción efectivamente valorable resultó en 3 días.

– Para la oferta presentada por DIDOSEG DOCUMENTOS S.A., se consideró que 25 días era el plazo de entrega propuesto y, por tanto, la reducción efectivamente valorable resultó en 5 días.

Esta interpretación se realizó con el fin de aplicar de manera equitativa los criterios de adjudicación y garantizar la correcta aplicación de las reglas establecidas en el procedimiento de contratación».

Con relación a la reclamación presentada por la recurrente, la mesa de contratación responde mediante escrito de 13 de febrero de 2025. En el mismo justifica su actuación argumentando que: «entendió que la empresa IMPRENTA UNIVERSAL S.L. realizaría la entrega de los títulos oficiales en un plazo de 27 días naturales, aplicando una reducción de tres días sobre el plazo establecido, al entender que no tenía sentido plantear una reducción superior al plazo de



cinco días, que era un límite máximo a efectos de alcanzar la máxima puntuación (10 puntos) correspondiéndole, por tanto, tras la aplicación de la fórmula establecida, seis puntos. No es razonable interpretar que cuando se establece, como criterio de mejora, un plazo de reducción de la entrega de cinco días, con el que se alcanza la máxima puntuación, se pueda plantear una reducción “exageradamente” superior, cuando esa reducción, además, no se deduce tampoco del plan de trabajo, que se diseña en base a unos parámetros temporales que nada tienen que ver con la reducción propuesta».

En el citado escrito se argumenta que considerar un plazo de reducción superior al establecido en el PCAP supondría otorgar a unas un trato desigual frente al resto de las licitadoras que ajustaron sus ofertas a los límites previstos. Por este motivo la mesa concluye que la reducción de 27 días se refiere al plazo de entrega respecto de los 30 días establecidos en el PCAP y que por tanto suponen una reducción de 3 días a los que les corresponde los 6 puntos concedidos. Considera que pudo no valorar su oferta respecto del criterio de adjudicación pero que con la finalidad de no perjudicar al licitador optó por realizar la interpretación indicada y otorgarle la citada puntuación, por lo que no procede a modificar los puntos concedidos.

Finalmente, ese mismo día 13 de febrero de 2025, se publica en el perfil de contratante la resolución de adjudicación, de 11 de febrero, que es como se ha indicado el acto impugnado por la recurrente.

SEXTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente en su escrito de impugnación cuestiona la actuación de la mesa de contratación a la hora de asignar la puntuación a su proposición respecto del criterio de adjudicación controvertido en el que se valora la reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales sobre los plazos establecidos en el apartado 2.4. del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Sobre esta cuestión argumenta: *«la aquí recurrente ofertó una reducción en el plazo de entrega de 27 días naturales. Por su parte SIGNE, S.A. ofertó una reducción del plazo de entrega de 5 días naturales y DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. ofertó una reducción del plazo de entrega de 25 días naturales».* Sobre esta cuestión considera que la mesa de contratación tenía dos opciones:

«Opción 1ª: Y que es la opción que nosotros consideramos más ajustada a derecho, interpretar que cuando en el pliego se indica "Se valorarán las reducciones ofertadas hasta un límite máximo de 5 días", lo que viene a establecer es un máximo de puntuación, de tal manera que reducciones del plazo de entrega superiores a 5 días naturales no podrán obtener una puntuación adicional, pero, en todo caso, deben recibir la puntuación máxima establecida en el pliego de 10 puntos. En este supuesto, tanto SIGNE, S.A. como IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. y DIDOSEG DOCUMENTOS S.A., habrían obtenido los 10 puntos previstos en los pliegos». Como resultado de aplicar esta opción la recurrente argumenta que su oferta sería la adjudicataria.

«Opción 2ª: Considerar que las reducciones del plazo de entrega ofertadas superiores a 5 días naturales, al exceder del límite máximo establecido en los pliegos, debían obtener una valoración de 0 puntos. En este supuesto, SIGNE, S.A. habría obtenido los 10 puntos previstos en los pliegos, mientras que IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. y DIDOSEG DOCUMENTOS S.A., en este concreto apartado, hubieran obtenido un total de 0 puntos». Asimismo, manifiesta que como resultado de esta segunda opción también su oferta resultaría adjudicataria.



Sobre la actuación de la mesa de contratación en el procedimiento de contratación manifiesta lo siguiente: *«la Mesa de Contratación, de manera completamente arbitraria y sin pedir una previa explicación o aclaración a las licitadoras tras la apertura de los sobres C, ha procedido a interpretar que cuando IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. ofertó una reducción del plazo de entrega de 27 días naturales, realmente lo que está ofertando es una reducción de 3 días naturales y que cuando DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. ofertó una reducción del plazo de entrega de 25 días naturales, realmente estaba ofertando una reducción de 5 días naturales. Procediendo acto seguido a otorgar 6 puntos a IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. y 10 puntos a DIDOSEG DOCUMENTOS S.A., determinando, con esta arbitraria interpretación y consecuente errónea valoración, que la adjudicación del contrato se haga en favor de esta última licitadora».*

Alude al artículo 1.281 del Código Civil en el sentido de que los términos literales de su oferta son claros y no dejaban ninguna duda, que el plazo de entrega de los títulos -30 días naturales- quedaban reducidos en 27 días naturales, no siendo por ello preciso llevar a cabo ningún tipo de interpretación y menos la realizada por la mesa de contratación. Además, manifiesta que la interpretación sale a la luz tras la aclaración realizada por la mesa de contratación con posterioridad a la presentación de su escrito ante la mesa de contratación. Finalmente, argumenta que dicha interpretación se hace por la mesa de contratación sin realizar el trámite de aclaración de las ofertas para que se pudiera demostrar que dicha reducción es viable.

En este sentido, la recurrente realiza la siguiente conclusión: *«es cierto que el PPT y su Cuadro Resumen de Características del Contrato establecen un máximo de puntuación para las reducciones iguales a 5 días Naturales, pero ello no determina que la oferta de reducción del plazo de 27 días naturales presentada por IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. deba ser modificada y reinterpretada arbitrariamente por la Mesa de Contratación en el sentido que lo ha hecho. A nuestro entender, dicho clausulado no impide que el licitador pueda reducir el plazo de entrega por debajo de ese umbral si considera que puede llevar a cabo la elaboración de los títulos y las entregas de los mismos junto con sus copias y sobres. Es más, el propio PPT contempla el supuesto de que en caso de que la Universidad considera urgentes una serie de títulos el licitador deba entregarlos en el plazo máximo de 24 horas (cláusula 2.4.). Siendo ello así, no es admisible que la mejora en la reducción del plazo de entrega ofertada por IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. sea penalizada frente al resto de licitadoras, ya que representa un beneficio significativo para la Universidad de Málaga y sus estudiantes, siendo que, en el presente supuesto no existe ninguna prueba por la que se acredite que lo que realmente estaba ofertando IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. era una reducción del plazo en 3 días hábiles como erróneamente ha venido a interpretar la Mesa de Contratación, de manera arbitraria y sin haber solicitado una previa explicación o aclaración a las licitadoras».*

Como se ha indicado, la recurrente manifiesta que la mesa de contratación no procedió a dar trámite de aclaraciones sobre su oferta en lo relativo a la reducción del citado plazo para que en su caso pudiera justificar la viabilidad de la reducción del plazo propuesto. En este sentido argumenta que esta justificación de “viabilidad” fue cumplida de forma voluntaria por la propia recurrente lo que se desprendería del contenido de la reclamación, de 28 de enero de 2025, que presentó ante la mesa de contratación. Manifiesta que la reducción ofertada no es algo excepcional ya que la ha ofertado en otros procedimientos de contratación a los que alude, indicando el órgano de contratación y procedimiento de licitación, y adjunta copia a su escrito de impugnación de documentos procedentes de los correspondientes expedientes de contratación en los que se podría constatar la veracidad de esta afirmación.

En su escrito incorpora una tabla en la que se indica el tiempo para la ejecución de cada uno de los procesos necesarios para expedir y entregar un título personalizado, resultando un cálculo de 58,28 horas.

Por todo lo anterior, la entidad recurrente solicita la nulidad o anulabilidad de la resolución impugnada de adjudicación y que se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento anterior al citado del acta de 15 de



enero de 2025 con objeto de que se rectifique la puntuación que le ha sido conferida en el sentido manifestado en su escrito de recurso, confiriéndole los 4 puntos adicionales (10 en total) respecto al criterio de adjudicación en el que se valora la reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales de forma que su proposición obtenga la mayor puntuación y se realice una proposición de adjudicación a su favor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

2.1. El órgano de contratación en su informe se opone al recurso interpuesto. En primer lugar, reproduce los distintos antecedentes de hecho ocurridos durante la tramitación del procedimiento, y respecto al fondo de la cuestión viene a reiterar los argumentos por los que la oferta de la recurrente recibió la correspondiente puntuación durante el procedimiento de licitación.

En primer lugar, indica que teniendo en cuenta la configuración del criterio de adjudicación que otorga 10 puntos a las ofertas que presenten una reducción de hasta un máximo de 5 días naturales, que las ofertas con reducciones superiores, si bien no se pueden penalizar no confiriéndoles puntuación, tampoco podrían conllevar una puntuación adicional.

Manifiesta que la recurrente incluye de forma literal en su oferta una reducción de 27 días, si bien: *«La reducción máxima valorable en los pliegos era de 5 días, por lo que una reducción de 27 días no otorgaba puntuación adicional frente a una reducción de 5 días.*

– Si la oferta se hubiese interpretado de manera literal, Imprenta Universal S.L. se habría comprometido a entregar los títulos en 3 días naturales, un plazo extremadamente reducido y una condición excesivamente exigente e irrealista para un contrato de estas características. No es razonable considerar que, cuando se ha establecido como criterio de mejora un plazo máximo de reducción de la entrega de cinco días, se pueda plantear una reducción “exageradamente” superior, cuando esa reducción, además, no se deduce tampoco del plan de trabajo descrito en el sobre B, que se diseña en base a unos parámetros temporales que nada tienen que ver con la reducción propuesta.

– Teniendo en cuenta lo indicado en el párrafo anterior, resulta incoherente pensar que el licitador asumiría voluntariamente una obligación desproporcionada cuando, conforme a los pliegos, con solo 5 días de reducción ya se obtenía la máxima puntuación (10 puntos).

Por esta razón, la Mesa consideró razonable que no existía ambigüedad en la oferta, sino una forma distinta de expresar el compromiso de reducción del plazo de entrega, en la que el licitador había expresado el plazo total de entrega en lugar del número de días de reducción. En este mismo sentido, tampoco se advierte deficiencia en el plazo propuesto que induzca a exclusión o no valoración de la oferta.».

Considera que no existe ambigüedad o falta de concreción en la oferta de la recurrente por lo que no procedía realizar trámite de aclaraciones sobre el contenido de su oferta.

Afirma, que otorgar una puntuación superior a la conferida a la proposición de la entidad recurrente implicaría un trato desigual frente a los licitadores que ajustaron sus ofertas a los límites previstos.

Por lo que, a su juicio, como hemos indicado, procede la desestimación del recurso.

2.2. Por otro lado, el órgano de contratación realiza en su informe un aviso con relación a una incidencia ocurrida en el expediente.

En este sentido argumenta que al revisar el expediente administrativo para remitirlo a este Tribunal ha detectado lo siguiente: *«tras una revisión integral de la documentación correspondiente a este procedimiento de licitación, realizada por el Servicio de Contratación, se constata que la empresa IMPRENTA UNIVERSAL, S.L., presentó*



documentación valorable de forma automática (certificaciones ISO), que correspondía incluir en el sobre C, que también ha sido aportada en el sobre B, correspondiente a la documentación valorable mediante juicio de valor. Esta situación, producida de forma involuntaria y casual, descubierta “a posteriori” por el Servicio de Contratación, comunicada a la Mesa de Contratación, es una cuestión de relevancia jurídica, por el carácter insubsanable y el efecto de exclusión de la licitadora que supone el incumplimiento de los criterios establecidos en el apartado 16 del Cuadro Resumen y el 10.3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas de este concurso».

El órgano de contratación considera que se debe valorar esta situación sobrevenida, dado que podría dar lugar a la adjudicación a favor de una entidad que habría conculcado el secreto de la oferta. Solicita que este órgano se manifieste sobre esta cuestión: *«dado que la resolución de los recursos presentados puede dar lugar a la adjudicación del contrato a una entidad que habría vulnerado estos principios, aunque se haya descubierto “a posteriori” si se considera que podría haber afectado a la confidencialidad, la imparcialidad y la igualdad de los licitadores. Aun cuando no se ha valorado la incidencia que en el resultado del proceso de licitación pudiera haber producido, tanto la exclusión de la licitadora IMPRENTA UNIVERSAL, como el valor que la puntuación otorgada pudiera tener en el resultado final, es un hecho que debe ser tenido en cuenta por ese Tribunal, dado que, si no afecta a la resolución del recurso, si puede afectar a la adjudicación del contrato.*

Por todo lo cual se SOLICITA, que se realice esta valoración previa de esta cuestión, por si pudiera dar lugar a que se proceda a la exclusión de esta empresa, determinándose, en su caso, a quién correspondería adoptar esta situación, una vez resuelto el concurso, pero sin que la adjudicación tenga el carácter de firme, al haberse presentado recursos especiales por dos licitadoras».

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

Por un lado, la entidad adjudicataria se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, aquí se dan por reproducidos. En concreto, viene a realizar una argumentación similar a la del órgano de contratación, al considerar que la mesa de contratación ha actuado correctamente.

En síntesis, manifiesta que: *«tanto DIDOSEG como IMPRENTA UNIVERSAL presentaron sus ofertas en relación con este criterio consignando el plazo total de entrega que proponían en lugar de indicar la reducción. DIDOSEG indicó un plazo de 25 días naturales e IMPRENTA consignó 27».* Asimismo, indica que: *«La Mesa de Contratación consideró las propuestas presentadas por DIDOSEG e IMPRENTA, en el sentido de que lo que ambas empresas indicaron era el plazo total de entrega y no la reducción del mismo. Esta consideración resulta coherente y razonable, puesto que restando 25 días en el caso de DIDOSEG y 27 en el de IMPRENTA, del plazo general de 30 días naturales indicados en los pliegos, se obtienen reducciones efectivas de 5 y 3 días, respectivamente. La Mesa procedió correctamente al valorar las ofertas de acuerdo con estas reducciones efectivas, otorgando a DIDOSEG la puntuación máxima de 10 puntos y a IMPRENTA la puntuación proporcional correspondiente, 6 puntos».*

Considera que: *«la Mesa entendió, lógica y razonablemente, que ambas empresas incurrieron en un error formal al consignar en sus ofertas el plazo total de entrega en lugar naturales, IMPRENTA UNIVERSAL consignó 27. La única interpretación posible de esta información por parte de la Mesa (y creemos que por cualquiera), era que las cifras consignadas se referían al plazo total de entrega propuesto, pues cualquier otra lectura (v. g., considerar esos días como reducción respecto al plazo máximo de 30 días) carecería de sentido técnico y sería materialmente inviable».* Considera que otra interpretación llevaría a situaciones absurdas: *«ejecutar el contrato en tres días naturales, teniendo en cuenta que los sábados y domingos no son hábiles en ninguna de las empresas licitadoras ni en la Universidad. Así, los encargos hechos en miércoles, jueves o viernes sería imposible realizarlos y entregarlos en el plazo de tres días naturales propuestos por IMPRENTA, pues ni los empleados de la empresa ni los funcionarios de la Universidad estarían los fines de semana en horario laboral».*



Por estos motivos solicita la desestimación del recurso.

Por otro lado, la entidad SIGNE, S.A., en síntesis, se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, aquí se dan por reproducidos. En concreto, viene a realizar una argumentación solicitando lo siguiente: «*DESESTIMANDO en su totalidad el recurso presentado por IMPRENTA UNIVERSAL contra la resolución de adjudicación del contrato relativo al “Servicio de Impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el Real Decreto 1002/2010”. Expediente (SE.18/2024 SARA), tramitado por la Universidad de Málaga” y, que, teniendo en cuenta lo expuesto en este escrito, en concordancia con lo dispuesto en el recurso especial interpuesto por mi representada contra la adjudicación de este mismo contrato, proceda a la retroacción de las actuaciones y continúen con los trámites procedimentales oportunos hasta que se produzca una nueva adjudicación a su favor*».

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Planteados los términos del debate, a la vista de las alegaciones expuestas por las partes en el anterior fundamento de derecho, la controversia que suscita el presente recurso se centra en discernir, si la oferta presentada por la recurrente fue correctamente valorada respecto del criterio de adjudicación relativo a la reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales.

Se debe partir de lo regulado en el PCAP, como se ha indicado, en el criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas relativo a la reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales, en el que se valora la citada reducción con relación a lo dispuesto en la cláusula 2.4. del PPT, que sobre esta cuestión recoge lo siguiente: «*Los títulos oficiales, junto con sus copias y sobres, se entregarán en un plazo de 30 días naturales a contar desde la fecha de envío de los datos que componen el lote correspondiente a la empresa adjudicataria. El control del cumplimiento del plazo de entrega se realizará a través de la aplicación informática de gestión de títulos de la Universidad de Málaga, en la que quedan registradas las fechas de envío de los datos y de recepción de los títulos.*

▪ *La empresa adjudicataria se obliga a ofrecer un servicio urgente de personalización en un plazo máximo de 24 horas para aquellos títulos que la Universidad de Málaga considere urgentes*». Sobre lo anterior y como indica la recurrente resulta cierto que si bien se establece un plazo genérico de 30 días también se recoge otro para servicios urgentes de 24 horas.

Sobre la reducción de plazos que es objeto de valoración en el criterio de adjudicación se indica lo siguiente en el PCAP, «*Se valorará entre 0 y 10 puntos, otorgando 10 puntos a la empresa que oferte una mayor reducción del plazo de entrega, y correspondiendo 0 puntos a aquellas empresas que no ofrezcan ninguna reducción al plazo de entrega fijado en la cláusula 2.4 del Pliego prescripciones técnicas*». Efectivamente, en el mismo criterio de adjudicación se indica a continuación que las reducciones ofertadas lo serán hasta «*un límite máximo de 5 días*».

Consultado el expediente administrativo se ha accedido al contenido de las ofertas de la adjudicataria y de la recurrente que figuran en sendos anexos VII formalizados. En este sentido en la de la recurrente se indica lo siguiente: «*reducción del plazo de entrega ofertados: 27 días naturales*», en la de la entidad adjudicataria se indica «*reducción del plazo de entrega ofertados: 25 días naturales*».

Como se ha reproducido, la mesa de contratación interpreta que lo que se quería incluir en la oferta es que el plazo de entrega es de 27 días sobre los 30 máximos previstos en el PPT y que por tanto la reducción es de 3 días y procede a realizar los cálculos para otorgar la puntuación partiendo de esta premisa, siendo así que la oferta de la recurrente obtiene 6 de los 10 puntos máximos previstos. El fundamento para tomar esta decisión es que «*No es*



razonable interpretar que cuando se establece, como criterio de mejora, un plazo de reducción de la entrega de cinco días, con el que se alcanza la máxima puntuación, se pueda plantear una reducción “exageradamente” superior, cuando esa reducción, además, no se deduce tampoco del plan de trabajo, que se diseña en base a unos parámetros temporales que nada tienen que ver con la reducción propuesta». Dichas afirmaciones se recogen en el escrito de respuesta de la mesa de contratación, de 13 de febrero de 2025, en respuesta al de reclamación que la recurrente presenta previamente el 28 de enero de 2025.

Asimismo, se argumenta en el citado escrito de respuesta que la mesa pudo no valorar la reducción ofertada por la recurrente por exceder del máximo permitido, pero que optó por realizar esa interpretación del contenido de su proposición para no perjudicarle. Además, se afirma que considerar propuestas de reducción de plazos más amplias a las previstas, podría hacerlas incompatibles con la relación coste-eficacia o calidad-precio, que debe presidir los criterios de adjudicación de un contrato.

Pues bien, este Tribunal considera que del contenido de la oferta de la recurrente y de la otra licitadora a la que esta se refiere -la adjudicataria- y que se encuentra en la misma situación, se desprende con total claridad que ambas presentan una reducción del plazo; de 27 días -la recurrente- y 25 la adjudicataria, sin que las mismas puedan ser susceptibles de interpretación, puesto que el contenido de ambas es claro atendiendo al literal de las mismas. Otra cuestión es que la mesa de contratación pudiera considerar que su contenido no es posible o incoherente con el resto del contenido de la proposición presentada o con las necesidades del órgano de contratación.

En este sentido, y dado que estimamos que la oferta puede ser interpretada en sus propios términos, interesa destacar que la doctrina jurisprudencial más general ha señalado que las normas o reglas de interpretación de los contratos contenidas en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, constituyen un conjunto o cuerpo subordinado y complementario entre sí, de las cuales tiene rango preferencial, y prioritario, la correspondiente al párrafo primero del artículo 1281 del Código Civil. De tal manera, que, si la claridad de los términos de un contrato no deja dudas sobre la intención de las partes, no cabe la posibilidad de que entren en juego las restantes reglas de los artículos siguientes, que vienen a funcionar con carácter subsidiario, respecto a la que preconiza la interpretación literal.

Queda claro que la oferta de la recurrente incluye entregar los títulos oficiales en un plazo de 3 días naturales y que la otra entidad a la que se refiere la recurrente oferta un plazo de 5 días. Por tanto, efectivamente, la interpretación que realiza la mesa de contratación supone la modificación por su parte de los términos de la oferta inicial, al considerar respecto de la oferta de la recurrente que en lugar de realizar las entregas en 3 días las va a realizar en 27, y en el caso de la otra entidad, al considerar que en lugar de realizar las entregas en 5 días las realiza en 25. Como indica la recurrente ella resulta perjudicada por esta interpretación dado que su oferta incluye una mejora que va mucho más allá del máximo valorable y sin embargo la mesa entiende -interpreta- que no llega ni a la reducción de 5 días -cuando incluye 27- al entender, como hemos indicado, que la reducción es de solo 3 días. Esta cuestión no afecta a la adjudicataria dado que con independencia de si se toma el contenido de su oferta como el considerado por la mesa de contratación, su proposición sigue obteniendo la máxima puntuación -10 puntos-.

La mesa de contratación manifiesta realizar esa interpretación como forma de no perjudicar a la recurrente, sin embargo, como esta indica, sí que le perjudica puesto que excediéndose ambas ofertas, la de la adjudicataria y la de la recurrente, del máximo valorable establecido en el pliego de reducción del plazo de entrega; la de la adjudicataria recibe la máxima puntuación y la de la recurrente no, con fundamento en una argumentación que en ningún caso se puede extraer de la propia literalidad de la oferta y menos, a la vista del escrito de reclamación que la recurrente presentó a la mesa de contratación el 28 de enero de 2025.



Por otro lado, no cabe considerar la infracción del principio de igualdad respecto del resto de licitadores al que se refiere el informe del órgano de contratación, derivada de atender al contenido literal de la oferta de la recurrente puesto que, en principio, la actuación más lógica -salvando la de realizar el trámite de aclaración de ofertas como posteriormente se argumentará- habría sido no considerar el exceso de reducción sobre el máximo establecido en el pliego a la hora de otorgar las puntuaciones. Es decir, dado que la reducción máxima establecida en el PCAP es de 5 días naturales debió de ser esta reducción la máxima considerada a la hora de otorgar las puntuaciones, en cuyo caso ambas ofertas -la de la recurrente y la de la adjudicataria- habrían obtenido 10 puntos.

Sin embargo, del escrito de respuesta de la mesa de contratación a la reclamación de la recurrente y del informe al recurso se entiende que otro elemento que tuvo en cuenta la mesa de contratación a la hora de “interpretar” la proposición de la recurrente fue el hecho de que la «reducción, además, no se deduce tampoco del plan de trabajo, que se diseña en base a unos parámetros temporales que nada tienen que ver con la reducción propuesta». Es decir, parece que la decisión de la mesa de modificar el contenido de la oferta de la recurrente fue como consecuencia de que el plazo incluido no parecía coherente con el resto de la proposición presentada. Pues bien, tampoco desde esta perspectiva puede ser considerada por este Tribunal como correcta la actuación de la mesa de contratación, puesto que si dicha circunstancia fue apreciada por la mesa -la falta de coherencia- lo que habría procedido es solicitar aclaraciones sobre la oferta de la recurrente y en ningún caso valorar la proposición previa modificación de la oferta inicialmente presentada por esta, interpretando un supuesto error del que posteriormente tiene constancia que no se ha producido, puesto que la propia recurrente en su escrito de reclamación ante la mesa de contratación, de 28 de enero de 2025, incluso incluye un cronograma de actuaciones para demostrar que sería posible la entrega de los títulos en menos de tres días. Es decir, la mesa podía valorar o no la propuesta de la recurrente respecto del criterio de adjudicación controvertido, solicitando -en su caso- las aclaraciones que hubiera estimado pertinentes para comprobar si lo ofertado por la recurrente era o no posible, pero no proceder a modificar de oficio su contenido.

Pues bien, sobre la posibilidad de solicitar a las entidades licitadoras aclaraciones de sus ofertas, y siguiendo la Resolución 521/2022, de 28 de octubre, de este Tribunal, citada y reproducida en parte por la recurrente, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08) vino a establecer una serie de razonamientos que han sido reproducidos por los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, en sus resoluciones, entre ellas, en las de este Tribunal números 94/2012, de 15 de octubre, 123/2013, de 16 de octubre, 131/2013, de 28 octubre, 152/2021, de 22 de abril, y más recientemente en la 541/2023, de 27 de octubre. Los razonamientos de la citada sentencia pueden resumirse del modo siguiente:

- Si bien es cierto que un órgano de contratación está obligado a redactar las condiciones de una licitación con precisión y claridad, no está obligado a prever todos los supuestos, por raros que sean, que puedan presentarse en la práctica.
- Cabe tomar la iniciativa de ponerse en contacto con la entidad licitadora cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias, o cuando se trate de corregir errores materiales en su redacción. Ello sucede, en particular, cuando la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, es contrario, en principio, a las exigencias de una buena administración que se desestime la oferta sin ejercer la facultad de solicitar aclaraciones.
- El principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos. Este principio obliga al órgano de contratación, ante una oferta ambigua, a pedir aclaraciones a la entidad licitadora afectada en vez de optar por la desestimación pura y simple de la oferta de ésta, siempre y cuando una solicitud de aclaraciones sobre el



contenido de dicha oferta podría garantizar la seguridad jurídica del mismo modo que una desestimación inmediata de la oferta de que se trate.

- El principio de igualdad de trato entre las entidades licitadoras no puede impedir el ejercicio de esta facultad siempre que se trate por igual a todas las licitadoras y que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada.

Asimismo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10), viene a declarar que el artículo 2 de la Directiva 2004/18 no se opone a que *«excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta.»*. Y concluye la sentencia citada que *«(...) en el ejercicio de la facultad de apreciación de que dispone así el poder adjudicador, este último está obligado a tratar a los diferentes candidatos del mismo modo y con lealtad, de manera que, al término del procedimiento de selección de las ofertas y en vista de los resultados de éste, no pueda concluirse que la petición de aclaraciones benefició o perjudicó indebidamente al candidato o candidatos que la recibieron.»*

Así las cosas, de la doctrina expuesta este Tribunal considera que es posible pedir aclaraciones a una entidad licitadora sobre su proposición siempre que ello no suponga la modificación del contenido de la oferta presentada, de tal suerte que el límite a la aclaración de la proposición está en el respeto al contenido de la oferta inicialmente formulada, como garantía y salvaguarda del principio de igualdad de trato entre las licitadoras, de modo que ese contenido originario no podrá nunca modificarse o ampliarse por vía de aclaración.

En definitiva, la solicitud de aclaración o subsanación de las ofertas es factible para la mesa o el órgano de contratación, cuando juzgan que una oferta requiere aclaraciones suplementarias o cuando conciben que se han de corregir errores materiales en su redacción, por lo que no están obligados a solicitarla si entienden que la misma es lo suficientemente clara y precisa. En este sentido, la solución a adoptar ha de ser caso por caso, donde cada mesa u órgano de contratación, según proceda, pondere entre la oportunidad y legalidad de esta posibilidad, concretando qué defectos de la oferta presentada por las entidades licitadoras podrían ser susceptibles de aclararse o subsanarse y cuáles implicarían una modificación de la oferta y, por ello, atentarían contra el principio de igualdad.

Por tanto, procede concluir que no fue correcta la actuación de la mesa de contratación por lo que procede la estimación de este motivo de recurso, lo que conlleva la anulación del acto impugnado y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la comisión de la infracción, en los términos que se expondrán a continuación.

Finalmente, la recurrente solicita que se le confieran los 10 puntos correspondientes al criterio de adjudicación relativo a la reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales y que se haga una nueva propuesta de adjudicación a su favor, sobre ello, se ha de atender a las funciones exclusivamente revisoras que tiene atribuidas este Tribunal que no puede suplir las funciones de la mesa de contratación respecto la valoración de las proposiciones, por tanto, procede la desestimación respecto de esta pretensión.

OCTAVO. Sobre el incidente advertido por el órgano de contratación.

Como se ha indicado el órgano de contratación manifiesta que tras la revisión de la oferta de la recurrente ha detectado que en el sobre B de su oferta figura determinada documentación que debía constar en el sobre C por lo que se habría producido una conculcación del secreto de la oferta, al adelantar en la documentación a valorar respecto de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor cuestiones objeto de evaluación en el sobre C relativos a los criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas. Solicita que este Tribunal se



pronuncie sobre esta cuestión por si pudiera dar lugar a una causa de exclusión y manifiesta que se determine a quién correspondería adoptar la decisión teniendo en cuenta las circunstancias: «*una vez resuelto el concurso, pero sin que la adjudicación tenga el carácter de firme, al haberse presentado recursos especiales por dos licitadoras*».

Sobre la cuestión, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (valga por todas las resoluciones 62/2012, de 29 de febrero y 143/2021, de 15 de abril), sobre la función que ostenta exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP, de tal suerte que de apreciar la concurrencia de tales vicios, sólo cabe proceder a la anulación del acto impugnado, ordenando que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo, sin que, en ningún caso pueda el Tribunal sustituir la competencia propia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, ni alterar el contenido del acto impugnado (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 62/2012 de 29 de febrero, 143/2021 de 15 de abril, 364/2022 de 6 de julio, 212/2023 de 21 de abril y 405/2024 de 20 de septiembre).

Por tanto, de apreciar la concurrencia de tales vicios, sólo cabe reponer las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo. Se ha de tener en cuenta que el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), sin que el pronunciamiento realizado pueda extenderse a una causa de exclusión nueva sobre la que la recurrente no ha tenido la ocasión de oponerse.

En definitiva, no le es posible a este Tribunal esbozar su parecer respecto de algo, en este caso la apreciación de una nueva causa de exclusión, sobre la que no se ha pronunciado el poder adjudicador, con motivo de la interposición de un recurso especial en materia de contratación, ni atender consultas dado que este Tribunal no tiene competencias consultivas, por lo que estas cuestiones deberían, en su caso, ser sometidas a los servicios jurídicos del órgano de contratación y no ser trasladadas a este Órgano.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a séptimo de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación de 11 de febrero de 2025 con retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración del criterio de adjudicación «*reducción del plazo de entrega de los títulos oficiales: hasta 10 puntos*» contenido en el apartado 19.2.del cuadro resumen del PCAP para que se proceda por la mesa de contratación atendiendo al contenido del recurso interpuesto, a adoptar una de las siguientes decisiones; bien, (i) considerar que la reducción del plazo en 27 días que realiza la recurrente en su proposición supone un exceso sobre el máximo previsto al que le corresponderá la misma puntuación (10 puntos) que a los licitadores que hayan ofertado la reducción en 5 días -máximo previsto en el pliego- o bien (ii) considerar que dicha reducción podría resultar incoherente con el resto del contenido de su proposición, como se viene a citar en el escrito de la mesa de contratación de 13 de febrero de 2025, en cuyo caso deberá solicitar las aclaraciones que estime pertinentes a la recurrente y de cuyo resultado procederá a valorar -o no- la oferta de la recurrente respecto del criterio de adjudicación objeto de la controversia, con continuación, en su caso, del procedimiento de adjudicación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IMPRESA UNIVERSAL, S.L.** contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 11 de febrero de 2025, del contrato denominado «servicio de impresión, personalización y entrega de títulos universitarios oficiales de acuerdo con los requisitos exigidos por el real decreto 1002/2010», (Expediente SE.18/2024 SARA), convocado por la Universidad de Málaga; y en consecuencia, anular el acto impugnado conforme a lo argumentado en el fundamento de derecho noveno de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

