

Recurso 193/2025
Resolución 269/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 16 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRÁFICAS TARTESSOS, S.L.** contra la resolución del órgano de contratación, de 21 de abril de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado “Suministro de material de oficina fungible y no inventariable para los órganos judiciales de la provincia de Granada”, convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Granada (Expte. CONTR 2024/1087238), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados ese mismo día a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 408.701,14 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 21 de abril de 2025 el órgano de contratación adjudicó el contrato a la entidad GRUPO DISOFIC, S.L. La citada resolución se publicó en el perfil de contratante el 22 de abril de 2025.

SEGUNDO. El 2 de mayo de 2025, GRÁFICAS TARTESSOS, S.L. (TARTESSOS o la recurrente en adelante) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución del órgano de contratación, de 21 de abril de 2025, por la que se procede a adjudicar el contrato.

La Secretaría de este Tribunal dio traslado del escrito de recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, tuvo entrada en esta sede administrativa.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndolas presentado la entidad GRUPO DISOFIC, S.L. (en adelante la entidad adjudicataria).

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.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que su oferta ha quedado clasificada en segundo lugar.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone desde una perspectiva material o sustantiva contra la admisión de la entidad adjudicataria, aunque formalmente se impugna la resolución de adjudicación acordada en el procedimiento de licitación de un contrato de suministro, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de la resolución de adjudicación al considerar que la oferta de la entidad adjudicataria incumple un *«requisito que se exige en el Pliego de Prescripciones Técnicas como solvencia complementaria (informes de consumo y datos estadísticos) debía acreditarse en el momento de presentación de ofertas»*.

La recurrente alude al contenido del informe técnico de valoración de ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, de 7 de abril de 2025, en el que se menciona al valorar la proposición de la entidad adjudicataria respecto del criterio de adjudicación denominado: *«1.3. Calidad de la página web con estadística de consumos por órganos judiciales, materiales e importes (Hasta 10 puntos)»*, que: *«Manifiesta que se realizará la personalización de la información relevante para OOJJ y que se puede obtener informes de consumo a través de diferentes filtros en el campo de informes aunque en las imágenes aportadas de la página web no se visualiza dicho campo y no se detalla la forma de actuación para las peticiones»*.

Dicha valoración la relaciona la entidad recurrente con la obligación contenida en la cláusula 5 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) en la que se establece lo siguiente: *«Las empresas licitadoras deberán hacer una declaración responsable en la que se ponga de manifiesto la disponibilidad, para su inmediata puesta a disposición*



de la Delegación Territorial en Granada (en caso de que la proposición de su empresa resulte la más ventajosa), de una aplicación Web (Área de Clientes), accesible por medio de Internet, mediante la cual, utilizando mecanismos de identificación y autenticación seguros, se pueda realizar en cualquier momento la tramitación y consulta de modo telemático de los pedidos de material de oficina objeto de este contrato. La aplicación incluirá como únicos productos a seleccionar por los distintos usuarios del Área de Clientes, la relación de artículos del Anexo I del presente pliego y del lote de que se trate del presente Pliego. La relación de productos deberá contener la información suficiente para poder identificarlos, conforme al contenido del Anexo I antes citado.

Esta declaración deberá acompañarse necesariamente de dossier explicativo de las características exigidas, en formato papel o digital (pendrive, CD... etc), donde puedan ser verificadas dichas funcionalidades establecidas como requisitos de solvencia complementaria (la declaración y el dossier se incluirán en el sobre n.º 2 de la oferta).

Esta aplicación deberá estar disponible durante el proceso de licitación, de forma que la administración contratante pueda comprobar su funcionalidad».

La recurrente menciona el contenido de la misma cláusula del PPT en un apartado posterior en el que con relación al denominado «perfil 2» se establece que: «- Para este perfil, será obligatorio que la aplicación pueda facilitar datos estadísticos referidos a todos los artículos consumidos durante el período que se solicite, así como los consumos realizados por los distintos Órganos Judiciales, etc.».

De todo lo anterior la recurrente concluye lo siguiente sobre el contenido de la proposición de la adjudicataria: «*simplemente dice que se pueden obtener datos estadísticos, no acredita el cumplimiento de esa obligación esencial. Por tanto, se produce un incumplimiento del contenido de los pliegos, que en contratación pública constituyen la ley del contrato, de obligado cumplimiento para ambas partes*».

Por estos motivos solicita que se anule la adjudicación y que se retrotraigan las actuaciones para que se proponga como adjudicatario a la recurrente.

II. Alegaciones del órgano de contratación

En el informe al recurso se opone al mismo solicitando su desestimación. Sobre el fondo de la cuestión argumenta que la oferta de la entidad adjudicataria cumple con los requisitos exigidos en los pliegos.

En este sentido manifiesta: «*Es por ello que el hecho alegado por la recurrente de forma sucinta “que la aplicación informática no permite la obtención de datos estadísticos ni explica la forma de obtener los mencionados informes de consumos” es un criterio de adjudicación ponderable en función de juicio de valor de la propuesta técnica presentadas por las empresas licitadoras el cual se ha recogido y tenido en consideración de forma motivada en el subapartado 1.3. del informe de juicio de valor de fecha 07/04/2025, de conformidad con la documentación presentada y en aplicación de dicho criterio de juicio de valor con el consiguiente otorgamiento de puntuación minorada respecto a la máxima establecida.*

Adicionalmente en el apartado 5 del PPT se contempla que dicha aplicación deberá estar disponible durante el proceso de licitación, de forma que la administración contratante pueda comprobar su funcionalidad. En este sentido, se ha concertado reunión con la empresa adjudicataria para la explicación del desarrollo de la declaración efectuada en relación con la página web así como su funcionamiento al personal de la administración encargada de su manejo.

En conclusión, vistas las alegaciones formuladas por la empresa GRÁFICAS TARTESSOS, S.L. en el presente recurso especial, este órgano de contrato entiende que procede la DESESTIMACIÓN del mismo y la confirmación de la resolución de adjudicación recurrida».

III. Alegaciones de la entidad adjudicataria.



Finalmente, la entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

En este sentido manifiesta en su escrito lo siguiente: *«Que, la aplicación web a la que se hace mención en el recurso especial interpuesto por la entidad GRAFICAS TARTESSOS, S.L. permite la obtención de datos estadísticos recogidos en el punto 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas tal y como se puede comprobar en las imágenes que se adjuntan, así como quedó expuesto en la presentación realizada a los Órganos Judiciales el pasado 8/05 en sus instalaciones, no produciéndose incumplimiento del contenido de los pliegos».*

Adjunta a su escrito una serie de capturas de pantalla de las que alega dispondría la aplicación web que manifiesta se refieren a la aplicación en cuestión, concluyendo en su escrito que con las mismas se acredita el cumplimiento de lo solicitado en el pliego.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Visto lo alegado por las partes, procede ahora entrar en el núcleo de la controversia que se centra en analizar si existe el incumplimiento de los pliegos alegado por la recurrente en la oferta de la adjudicataria que debiera conllevar la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación.

Pues bien, como se ha indicado, la recurrente alude a la valoración de la proposición adjudicataria respecto del criterio de adjudicación ponderable en función juicios de valor, denominado: *«3. Calidad de la página web con estadística de consumos por órganos judiciales, materiales e importes (Hasta 10 puntos)»*, en el que se valora la calidad del dossier contenido en la proposición con relación a su aplicación web.

Se debe precisar que, en el citado criterio de adjudicación, según lo dispuesto en el apartado 8.A. del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), se valora lo siguiente: *«Uso intuitivo y sencillo en el manejo de la página web e información detallada que contenga estadística de consumos por órganos judiciales, materiales e importes. Se valorará de 0 a 10 puntos, obteniendo la valoración más alta las ofertas que se acerquen más a estos valores requeridos.*

Las puntuaciones se otorgarán de la siguiente manera:

→ De 0 a 5 puntos: Falta de uso intuitivo, de claridad y de sencillez en el manejo de la página. Falta de información detallada de consumos por órganos judiciales, de importes y materiales.

→ De 5 a 10 puntos: Adecuado uso intuitivo, claridad y sencillez en el manejo de la página. Información detallada de consumos por órganos judiciales, de importes y materiales».

Sobre la documentación a presentar en el sobre 2 de las proposiciones a efectos de su valoración, se indica en el citado apartado 8.A., que se tendrá que incorporar una declaración responsable en la que se manifieste: *«la disponibilidad, para su inmediata puesta a disposición de la Delegación de Justicia, Administración Pública y Función Pública en Granada (en caso de que la proposición de su empresa resulte la más ventajosa), de una aplicación Web (Área de Clientes), accesible por medio de Internet, mediante la cual, utilizando mecanismos de identificación y autenticación seguros, se pueda realizar en cualquier momento la tramitación y consulta de modo telemático de los pedidos de material de oficina objeto de este contrato. Cláusula 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). La aplicación incluirá como únicos productos a seleccionar por los distintos usuarios del Área de Clientes, la relación de artículos del Anexo I del PPT (igualmente indicados en el Anexo I-A del PCAP). La relación de productos deberá contener la información suficiente para poder identificarlos, conforme al contenido del Anexo I antes citado. Esta declaración responsable no es objeto de puntuación»* y asimismo y con relación al citado dossier sobre las características de la página web: *«Las empresas licitadoras deberán acompañar un documento, en*



formato papel o digital (pendrive, CD...etc) de las características de la página web, para la tramitación y consulta del material de oficina objeto del contrato, estableciendo la relación de artículos del Anexo I del PPT, conteniendo información suficiente para su identificación, información detallada que contenga estadística de los consumos por órganos judiciales, materiales e importes así como forma de uso y manejo del programa y que habrá de cumplir con las requisitos y condiciones estipulados de la cláusula 5 el PPT.

La expresión de valoraciones económicas de los suministros en este sobre nº2, llevará consigo la exclusión del licitador.

Toda la documentación deberá ir firmada por el representante legal de la entidad, así como debidamente ordenada y acompañada por un índice del contenido del sobre nº 2».

La recurrente también alude al contenido de la cláusula 5 del PPT al que el contenido del PCAP reproducido se remite, en la que se indica al describir el dossier que: *«donde puedan ser verificadas dichas funcionalidades establecidas como requisitos de solvencia complementaria».*

Esto se relaciona con la valoración de la proposición de la oferta técnica de la adjudicataria respecto del citado criterio de adjudicación en el que, como se ha reproducido, se manifiesta que: *«se puede obtener informes de consumo a través de diferentes filtros en el campo de informes aunque en las imágenes aportadas de la página web no se visualiza dicho campo y no se detalla la forma de actuación para las peticiones».*

La recurrente vincula esta motivación de la valoración de la oferta de la adjudicataria con el incumplimiento del contenido mínimo del dossier exigido en el PPT, introducido como un *“requisito de solvencia complementaria”* a efectos de que la oferta de la adjudicataria sea excluida del procedimiento de licitación.

Pues bien, sobre esta cuestión procede comenzar indicando que el contenido del informe técnico de valoración de ofertas respecto de los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, de 7 de abril de 2025, debe valorar las proposiciones partiendo del cumplimiento de los requisitos técnicos de las proposiciones, dado que en caso contrario -ante un incumplimiento de las características técnicas de una proposición- lo que procede con carácter general es su exclusión no resultando procedente en ese supuesto la valoración de la oferta.

Así, en el PCAP se exigen dos documentos: una declaración responsable sobre la disponibilidad inmediata de la aplicación web y, por otro lado, un dossier en el que se desarrollen las funcionalidades de la mencionada aplicación. Ambos documentos figuran en la proposición de la adjudicataria según este Tribunal ha podido comprobar. Con relación en concreto al dossier, se recoge un documento de 18 páginas, contemplado en la página 15 un apartado denominado *«cuadro de consumos»* asociado a la vista de perfil 2.

En este sentido, en el presente supuesto se produce la circunstancia de que se requiere un documento, el citado *“dossier”*, que debe tener un determinado contenido mínimo según lo establecido tanto en el PCAP como en el PPT, en forma anteriormente reproducida, y que, además, ese contenido es susceptible de valoración. La valoración de la calidad de la página web tiene una ponderación de hasta de 10 puntos que se reparten, en dos baremos, uno que comprende las puntuaciones de 0 a 5 puntos *«Falta de uso intuitivo, de claridad y de sencillez en el manejo de la página. Falta de información detallada de consumos por órganos judiciales, de importes y materiales»* y otro de 5 a 10 puntos *«Adecuado uso intuitivo, claridad y sencillez en el manejo de la página. Información detallada de consumos por órganos judiciales, de importes y materiales».*

La oferta de la adjudicataria recibe 7 puntos, no llegando a una puntuación superior debido a la falta de detalle en las imágenes aportadas en la página web y a que no se detalla un aspecto concreto *«la forma de actuación para las peticiones».* Sin embargo, se ha de llamar la atención sobre el hecho de que la puntuación de la



adjudicataria no se encuentra ni siquiera en el baremo inferior, de lo que se desprende que el órgano evaluador en ningún caso consideró que la proposición no cumplía los requisitos establecidos en los pliegos.

Así, y con relación al cumplimiento o no de los requisitos técnicos establecidos respecto del contenido del “dossier”, este Tribunal no aprecia de forma clara que se haya producido una infracción que haya de conllevar la exclusión.

En este sentido, respecto de esta apreciación se ha de recordar que en la verificación del cumplimiento del PPT no está sujeta a reglas fijas. Puede haber casos en que dicho examen sea sencillo y no exija desplegar ningún análisis técnico, y otros, en que pueda resultar más compleja técnicamente aquella verificación. Así, en nuestra Resolución 449/2020, de 17 de diciembre, se indicaba lo siguiente: *«si bien este Tribunal ha señalado (v.g. Resolución 24/2016, de 3 de febrero) que cuando se trata de determinar si una oferta cumple o no el PPT se reduce el margen de discrecionalidad técnica -porque no se trata de valorar o evaluar una proposición, sino de verificar objetivamente si la misma cumple unos requisitos técnicos concretos-, hay supuestos como el aquí analizado donde resulta claro que la verificación del cumplimiento de una proposición por la entidad contratante exige un análisis técnico de mayor calado y complejidad, el cual, salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, debe prevalecer sobre cualquier otro, encontrándose amparado en la doctrina de la discrecionalidad técnica tan reiterada en nuestras resoluciones»*. En el supuesto analizado, como decimos, partimos de que existe un análisis objetivo y es que en el informe técnico se otorga una puntuación de 7 sobre 10, de lo que cabe inferir que para el órgano evaluador no solo la oferta cumple los requisitos exigidos, sino que lo hace de forma notable. Por otro lado, si realizamos un análisis más profundo de la cuestión, nos encontramos ante una cuestión eminentemente técnica, que queda dentro de la discrecionalidad del órgano de contratación y que solo puede ser desvirtuada cuando se acredite evidente error o arbitrariedad, situación que no se da en el presente supuesto por los motivos anteriormente mencionados. Por lo anterior procede la desestimación de este motivo de recurso.

Por otro lado, también resulta relevante tener en cuenta, como indica el órgano de contratación, que la cláusula 5 del PPT establece que la aplicación web debe estar disponible durante el procedimiento de licitación, sobre esta cuestión argumenta que ha procedido a la verificación del cumplimiento de las especificaciones requeridas resultando que: *«se ha concertado reunión con la empresa adjudicataria para la explicación del desarrollo de la declaración efectuada en relación con la página web así como su funcionamiento al personal de la administración encargada de su manejo»*. De lo que se deduce que la funcionalidad exigida es aportada en la forma exigida en el propio PPT.

En cualquier caso, y a mayor abundamiento, sobre la alegación de la recurrente relativa al incumplimiento en la oferta de la adjudicataria de determinado contenido del *dossier* establecido en el PPT como *solvenia complementaria*, como causa de exclusión, se debe tener en cuenta la configuración del criterio de adjudicación tercero relativo a la calidad de la página web -que anteriormente se ha reproducido-, en el que se considera valorable de 0 a 5 puntos aquellas ofertas respecto de las que falte información detallada. Por tanto, a la vista de la configuración del PCAP, no cabe entender que por el mero hecho de que en el dossier falte alguna información ello resulte suficiente para excluir una oferta, dado que el criterio de adjudicación contempla esta posibilidad en la valoración de las proposiciones.

Sobre esta cuestión, el artículo 122.2 de la LCSP prevé que los criterios de adjudicación deben contenerse en el PCAP; por lo que habrá de atenderse a este pliego para conocer qué criterios regirán la valoración de las proposiciones, debiendo prevalecer su contenido sobre el del PPT en caso de discrepancia entre ambos; sobre todo, teniendo en cuenta que el extremo aquí controvertido -este criterio de solvenia adicional- debe incluirse, por disposición del legislador, en el PCAP.



En este sentido, debemos atender a la doctrina sobre la interpretación de los contratos, respecto a la que ya se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, entre otras en su Resolución 343/2018, de 11 de diciembre, al señalar que «*De acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia –SSTS de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del código Civil sobre interpretación de los contratos*». En este sentido el artículo 1285 del Código Civil consagra el principio de interpretación sistemática, al establecer 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.

Por tanto, tampoco cabría atender a la interpretación restrictiva de la recurrente estableciendo una causa de exclusión que no deriva de forma expresa o suficientemente explicitada del contenido de los pliegos por lo que, en cualquier caso, también desde esta perspectiva procedería la desestimación del recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRÁFICAS TARTESSOS, S.L.** contra la resolución del órgano de contratación, de 21 de abril de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado “Suministro de material de oficina fungible y no inventariable para los órganos judiciales de la provincia de granada”, convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Granada (Expte. CONTR 2024/1087238).

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. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes 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.

