

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 25 de septiembre de 2019.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M.M.N., en nombre propio, contra la adjudicación del contrato “Acuerdo Marco para el suministro de libros de texto a los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid”, dividido en 27 lotes, nº de expediente A/SUM-019193/2018 (C-323M-002-18), adoptada por Orden del Consejero de Educación e Investigación (actualmente Educación y Juventud) el 19 de agosto de 2019, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** El anuncio de licitación del contrato de suministro se publicó el 21 de diciembre de 2018 en el DOUE, y el 26 de diciembre de 2018 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el BOCM. La adjudicación del Acuerdo Marco de referencia se va a efectuar mediante licitación electrónica por procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, dividido en 27 lotes estructurados por zona geográfica, a celebrar con pluralidad de empresas, pudiendo los licitadores presentarse a un lote, a varios o a la totalidad de los lotes. El valor estimado del

Acuerdo Marco asciende a 125.545.349 euros, para una duración de cuatro años, desde el 1 de mayo de 2019, hasta el 30 de abril de 2023, siendo el sistema de determinación del precio por los precios unitarios de cada libro de texto impreso por cada una de las asignaturas de cada nivel educativo: Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. El plazo de duración de los contratos basados comprenderá un curso académico, debiendo licitarse un nuevo contrato cada curso académico de los incluidos en el Acuerdo Marco (2019-2020, 2020-2021, 2021-2022 y 2022-2023).

**Segundo.-** A la licitación del Acuerdo Marco se han presentado 234 licitadores, entre ellos la recurrente.

Con fecha 19 de agosto de 2019, mediante Orden del Consejero de Educación e Investigación, se adjudica el Acuerdo Marco del suministro de referencia, notificada a la recurrente el 19 de agosto de 2019, y publicada en el portal de la contratación Pública de la Comunidad de Madrid el 20 de agosto de 2019. Conforme a lo acordado en dicha Orden, la recurrente ha resultado adjudicataria en los lotes 2 y 3, obteniendo una puntuación total en la valoración de los criterios de adjudicación del Acuerdo Marco de 40 puntos.

**Tercero.-** El 2 de septiembre de 2019, doña M.M.N., interpuso recurso especial ante este Tribunal, solicitando la revisión o anulación del acto recurrido.

**Cuarto.-** Con fecha 17 de septiembre de 2019, tuvo entrada en este Tribunal extracto del expediente de contratación, acompañado del preceptivo informe a que se refiere el artículo 56.2 de 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).

El órgano de contratación informa desfavorablemente el recurso y solicita su inadmisión, dado que la adjudicación del Acuerdo Marco se ha realizado conforme a las condiciones establecidas en el Pliego de la convocatoria y que la recurrente aceptó cuando se presentó a la licitación, sin que pueda utilizarse la vía de la impugnación de la adjudicación de un contrato o de un Acuerdo Marco para impugnar los pliegos.

**Quinto.-** No se ha dado traslado de los recursos a posibles interesados al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por la interesada, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56.1 de la LCSP.

**Sexto.-** La tramitación del expediente de contratación correspondiente a los lotes 2 y 3 se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, sin que los restantes lotes se vean afectados por la suspensión en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.3 del RPERMC, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no solicita levantamiento de la suspensión del procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.-** Se acredita la legitimación de la recurrente para su interposición por ser adjudicataria del Acuerdo Marco, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Se acredita igualmente la personalidad de la firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso se ha interpuesto contra la adjudicación de un Acuerdo Marco cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, acto susceptible de recurso en virtud del artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el Acuerdo de adjudicación impugnado fue adoptado y notificado el 19 de julio y publicado el 20 de julio de 2019, interponiéndose el recurso ante este Tribunal el 2 de septiembre de 2019, por tanto dentro del plazo de quince días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso se concreta en comprobar si la adjudicación efectuada cumple con lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación del Acuerdo Marco en cuestión y a lo dispuesto en los artículos 219 a 222 de la LCSP.

La recurrente plantea que según indica la cláusula 18 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rige el contrato *“El órgano de contratación adjudicará el Acuerdo Marco a los licitadores que hayan realizado las mejores proposiciones mediante la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos en el apartado 6 de la cláusula 1”*, dicho apartado 6 de la Cláusula 1 establece que el total de puntuación para la adjudicación del Acuerdo Marco es de 40 puntos. Y la cláusula 38 del PCAP al referirse al Procedimiento de adjudicación y

formalización del contrato basado indica que: *“La valoración se deberá realizar aplicando única y exclusivamente los criterios de adjudicación establecidos en el apartado 6 de la Cláusula 1 del presente pliego para los contratos basados en el acuerdo marco”*. Asimismo expone que en la adjudicación del Acuerdo Marco en el Lote 2 figuran cuatro adjudicatarios con 40 puntos de valoración y el resto son puntuaciones inferiores llegando hasta un adjudicatario con 5 puntos, y en el Lote 3 siete adjudicatarios tienen 40 puntos de valoración y el resto puntuaciones inferiores hasta un adjudicatario con 5 puntos de valoración. En base a lo estipulado en las citadas cláusulas 1.6 y 18 considera que las mejores proposiciones son las alcanzadas por cuatro licitadores en el Lote 2 y siete licitadores en el Lote 3 (la puntuación máxima de 40 puntos), no considerando que puedan ser admitidas como unas de las *“mejores proposiciones”* aquellas que sólo han alcanzado una valoración de 5 puntos.

Doña M.M.N., alega que la indefinición en el criterio de valoración daña sus intereses como licitante mejor puntuada, ya que estaría obligada a proporcionar los descuentos y servicios comprometidos para alcanzar la máxima puntuación sin, por ello, acudir a la licitación del contrato de basados en condiciones diferentes a la de cualquier otro adjudicatario con menor o mínima puntuación.

Por su parte el órgano de contratación informa que la Cláusula 1.3 del PCAP diferencia expresamente la existencia de dos licitaciones, la primera para la adjudicación del acuerdo marco y la segunda para la adjudicación de los contratos basados en el mismo, indicando que la adjudicación de los contratos basados se realizará con nueva licitación teniendo en cuenta que sólo podrán celebrarse entre los centros que constituyen su ámbito subjetivo y las empresas que hayan resultado adjudicatarias del Acuerdo Marco, y que el procedimiento para la adjudicación de los contratos basados es el establecido en la cláusula 38. Asimismo el apartado 1 de la cláusula 1 del citado pliego establece entre otras finalidades del Acuerdo Marco: Seleccionar a las empresas proveedoras de los libros de texto, Establecer las condiciones de adjudicación y ejecución de los contratos basados en el Acuerdo

Marco; Establecer las condiciones generales de suministro de los libros de texto editados en soporte impreso; Y fijar los descuentos a los precios unitarios que deberán aplicar las empresas proveedoras a los libros de texto que se suministren a petición de los centros docentes públicos en los contratos basados en el Acuerdo Marco.

La Consejería manifiesta que para la consecución de dichas finalidades el PCAP describe los procedimientos a seguir en las dos licitaciones en las cláusulas 1.3 y 38, estableciendo los criterios de adjudicación tanto del Acuerdo Marco como de los contratos basados en el apartado 6 de la mencionada cláusula 1. Así los criterios de adjudicación del Acuerdo Marco determinan que la puntuación máxima que se puede obtener es la de 40 puntos pero sin establecer ningún umbral mínimo de selección de ofertas. *“Consiguientemente, siendo el propósito de este procedimiento seleccionar a las empresas proveedoras respecto de las que los centros docentes seleccionarán, en aplicación de los criterios de adjudicación de los contratos basados, al adjudicatario o proveedor del suministro, podrán ser adjudicatarias del Acuerdo Marco todas las empresas que hayan cumplido los requisitos exigidos en el Pliego independientemente de la puntuación que hayan obtenido en la aplicación de los criterios de adjudicación del Acuerdo Marco”.*

Este Tribunal analizado el expediente de contratación y las alegaciones de las partes comprueba que el órgano de contratación ha seguido en la adjudicación del Acuerdo Marco lo dispuesto en el PCAP, realizando la selección de las empresas proveedoras conforme a las condiciones previstas, puesto que la cláusula 1.1 del pliego no establece ningún límite a las participación ni a la selección de empresas al prever que los licitadores podrán presentarse a uno, varios o todos los lotes y sin disponer un número máximo de licitadores a los que se adjudicará cada lote. No se observa por tanto la indefinición a que alude la recurrente, ni contradicción alguna en la regulación prevista en las cláusulas 1.6, 18 y 38 del PCAP.

Como reiteradamente viene señalando este Tribunal en sus Resoluciones, es doctrina unánime, que los pliegos conforman la ley del contrato, y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, así como a los órganos de contratación, obligando a las partes en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la cláusula 11 del PCAP dispone que *“La presentación de proposición supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de este pliego y del de prescripciones técnicas particulares que rigen el presente contrato, sin salvedad o reserva alguna”*.

La recurrente como informa el órgano de contratación ha presentado oferta, sin impugnar los pliegos, lo que implica la aceptación de las condiciones establecidas en ellos, sin que, en este momento procedimental de la adjudicación del contrato, pueda ir contra las cláusulas establecidas para la licitación del contrato, al entenderse incondicionadamente aceptadas al presentar su oferta sin haberlas impugnado previamente, como expresamente prevé el artículo 50.1.b) de la LCSP al regular la iniciación del procedimiento y plazo del recurso disponiendo que *“(…) Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”*. En el presente caso el recurso se ha interpuesto formalmente contra la adjudicación del Acuerdo Marco, sin embargo en el fondo y en la argumentación subyace la disconformidad de la recurrente con el contenido del PCAP.

Por lo expuesto procede desestimar el recurso interpuesto por la recurrente al ser conforme la adjudicación impugnada a lo dispuesto en los pliegos y no vulnerar la regulación del Acuerdo Marco previsto en los artículos 219 a 222 de la LCSP.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

### **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M.M.N., en nombre propio, contra la adjudicación del “Acuerdo Marco para el suministro de libros de texto a los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid”, dividido en 27 lotes, nº de expediente A/SUM-019193/2018 (C-323M-002-18), adoptada por Orden del Consejero de Educación e Investigación (actualmente Educación y Juventud) el 19 de agosto de 2019.

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación de los lotes 2 y 3 prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente

ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.