



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RESOLUCIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN INTERPUESTO ANTE EL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES, CONTRA EL ACUERDO DE LA MESA DE CONTRATACIÓN, DE 20 DE NOVIEMBRE DE 2024, DE EXCLUSIÓN DE LA EMPRESA AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L. DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS DE MANTENIMIENTO DE EQUIPOS Y SOFTWARE IBM DEL SENADO.

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. La Mesa del Senado, en su reunión del día 8 de octubre de 2024, aprobó el expediente de contratación para la adjudicación, mediante procedimiento abierto, del contrato de servicios de mantenimiento de equipos y software IBM del Senado.

SEGUNDO. El anuncio de licitación, junto con los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas fue publicado el día 8 de octubre de 2024 en el perfil de contratante del Senado, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Asimismo, el anuncio de licitación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el día 21 de octubre de 2024.

TERCERO. El plazo de presentación de proposiciones finalizó el día 24 de octubre de 2024. A dicho procedimiento se presentaron dos empresas, AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L. e INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES, S.A. Con esa misma fecha se procedió a la apertura de los sobres A ("documentación administrativa") presentados por los licitadores. Una vez revisada dicha documentación, fue preciso solicitar la subsanación del documento relativo a la parte del contrato que se tuviera previsto subcontratar. Las dos empresas subsanaron la documentación en tiempo y forma.

CUARTO. La Mesa de contratación, en su reunión celebrada el día 31 de octubre de 2024, acordó admitir a los dos licitadores, y procedió a la apertura de los sobres B ("documentación de carácter técnico y documentación relativa a criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas").

QUINTO. En la reunión de la Mesa de contratación del día 6 de noviembre de 2024, una vez revisadas las propuestas técnicas presentadas, se plantearon dudas acerca del cumplimiento de algunos requisitos exigidos en los pliegos en la oferta presentada por el licitador AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L.,



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

por lo que dicho órgano acordó requerir a la citada empresa aclaraciones en los términos que se detallan en el acta de la citada reunión.

SEXTO. Con fecha 11 de noviembre AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L., contestó a la solicitud de aclaración. Sin embargo, con fecha 12 de noviembre volvió a dirigirse al licitador idéntica solicitud de aclaración que fue contestada en los mismos términos con fecha 13 de noviembre. En la reunión de la Mesa de contratación del día 14 de noviembre se analizó el contenido de la respuesta del licitador y, entendiendo que no había despejado las dudas existentes, se acordó solicitar nuevas aclaraciones que fueron contestadas el 18 de noviembre

SÉPTIMO. En la reunión de la Mesa de contratación del día 20 de noviembre de 2024, tras analizar las aclaraciones recibidas, dicho órgano acordó excluir la propuesta de AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L. por los motivos que figuran en la resolución adoptada y que se hacen constar en el acta de dicha reunión, a saber, el incumplimiento de los requisitos para el mantenimiento establecidos en el pliego de prescripciones técnicas.

OCTAVO. la Mesa del Senado, en su reunión del 17 de diciembre de 2024, adjudicó el contrato a la empresa INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES, S.A.

NOVENO. Con fecha 18 de diciembre de 2024, tuvo entrada en el registro del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (TRC) el recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión de AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L. El TRC en su reunión del día 18 de diciembre acordó requerir al órgano de contratación la remisión del expediente acompañado del correspondiente informe. Asimismo, acordó suspender el procedimiento de licitación atendiendo a los argumentos del recurrente.

DÉCIMO. Con fecha 9 de enero de 2025, tuvo entrada en el registro del TRC, recurso interpuesto por AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L, contra el acuerdo de adjudicación adoptado por la Mesa del Senado.

UNDÉCIMO. La Mesa del Senado, en su reunión del día 21 de enero de 2025, acordó remitir al TRC, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley de Contratos de Sector Público (LCSP), el expediente administrativo relativo al recurso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa de contratación del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de mantenimiento de quipos y software IBM para el Senado, de 20 de noviembre de 2024, de exclusión del licitador recurrente, AGPM COMPUTERS TRES



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

CANTOS, S.L., del procedimiento de licitación, acompañado del correspondiente informe.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. La primera cuestión que es necesario considerar deriva del hecho de que AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L., la parte recurrente, ha interpuesto dos recursos especiales en materia de contratación ante este Tribunal: el primero, presentado con fecha 18 de diciembre de 2024, contra el acuerdo de la Mesa de contratación de 20 de noviembre de 2024, por el que se excluye su oferta, y el segundo, presentado contra el acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de diciembre de 2024 por el que se adjudica a INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES, S.A (IBM) el contrato de servicios de mantenimiento de equipos y software IBM para el Senado.

Ambos recursos se fundamentan, en la argumentación que desarrollan, en considerar que no debió excluirse la oferta presentada por la parte recurrente, solicitando a tal efecto que se anulen, tanto el acuerdo de la Mesa de contratación de 20 de noviembre de 2024, como el acuerdo de adjudicación de la Mesa del Senado de 17 de diciembre de 2024, si bien el aspecto o cuestión principal de la controversia que se suscita por el recurrente debe centrarse en el primero de los acuerdos señalados, ya que el segundo lógicamente trae causa de aquél. Por todo ello, este Tribunal considera necesaria la acumulación de ambos recursos y del procedimiento subsiguiente, al amparo de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que establece:

“El órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quien deba tramitar y resolver el procedimiento.”

Por otro lado, es necesario también tener en cuenta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, los recursos presentados contra el acuerdo de adjudicación conllevan la suspensión del procedimiento. Sin embargo, en este caso, a la vista del primer recurso interpuesto contra el acuerdo de exclusión del recurrente, ya el TRC, mediante acuerdo de fecha 18 de diciembre de 2024, y atendiendo a los argumentos del mismo, suspendió el procedimiento, por lo que no resulta necesario aplicar lo dispuesto en el artículo 53 LCSP.



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

SEGUNDO. Ambos recursos especiales en materia de contratación presentados por AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L, reúnen los requisitos respecto a la competencia de este Tribunal de Recursos Contractuales, así como respecto a la legitimación activa de los recurrentes y al plazo de 15 días hábiles para su presentación, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 48 y 50 de la LCSP.

TERCERO. La parte recurrente solicita en su recurso que se declaren contrarios a Derecho y se anulen tanto el acuerdo de la Mesa de contratación por el cual se excluyó su oferta, como el acuerdo de la Mesa del Senado de adjudicación del contrato a favor de IBM. Asimismo, solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento que, como hemos señalado fue acordada por el TRC el 18 de diciembre de 2024 y comunicada al órgano de contratación.

El objeto principal de ambos recursos debe centrarse en realidad en el acuerdo de exclusión ya que el mismo fue adoptado por la Mesa de contratación por entender, según consta en la resolución adoptada por la misma, que tras solicitar aclaración sobre su oferta al licitador, de la respuesta dada *"se deduce con claridad que su propuesta no incluye los costes de renovación de las licencias software lo que supone incumplir los requisitos de mantenimiento establecidos en el pliego de prescripciones técnicas"*.

Frente a este acuerdo, la parte recurrente considera que su oferta se ajustaba a los términos de lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas y no debió haber sido excluida del procedimiento. Al hacerlo así, el posterior acuerdo de adjudicación recayó sobre el único licitador cuya oferta podía ser considerada en el procedimiento.

CUARTO. El pliego de prescripciones técnicas establece respecto del objeto de la licitación en su cláusula 1ª, lo siguiente: *"el presente procedimiento tiene por objeto la adjudicación del contrato de servicios de mantenimiento de elementos hardware y software de la marca IBM para el Senado, de conformidad con lo previsto en el presente pliego y en el de cláusulas administrativas particulares"*.

Posteriormente, en la cláusula 3ª el pliego concreta las prestaciones que se requieren, haciendo una descripción tanto de los elementos de hardware o equipos, como de los elementos de software, respecto de los cuales se indica el número de licencias que posee el Senado. Igualmente, en esta misma cláusula se señala que el licitador, *"deberá proporcionar la resolución de defectos que impidan el correcto funcionamiento, incluyendo el suministro de las actualizaciones y nuevas versiones de software. Dichas versiones y*



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

actualizaciones estarán accesibles a través de la web y se podrán descargar de forma manual o de manera automática”.

El recurrente entiende que el pliego no hace referencia expresa a adquisición de licencias, licenciamiento o coste de licenciamiento, así como que *“dentro del contexto de un contrato de servicio de mantenimiento de equipos, este suministro de actualización de licencias debe interpretarse como la implantación de las actualizaciones en los equipos no como la adquisición de licencias con un tercero asumiendo los costes derivados de ello”*. Señalando, además, que al no establecer de forma expresa que el objeto del contrato incluye los costes de renovación de licencias, las cláusulas del pliego son confusas y el órgano de contratación debería haber realizado una interpretación de las mismas” conforme al principio de igualdad, enfocada a garantizar la concurrencia en el procedimiento y de forma favorable para los licitadores”.

A la vista de las alegaciones expuestas por el recurrente resulta importante recordar la doctrina recogida, entre otras, por la resolución 590/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la posibilidad de exclusión de aquellos licitadores cuyas ofertas incumplan los pliegos:

“Hemos señalado que el artículo 154.1 del TRLCSP establece que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna (...).

Igualmente señalamos que la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del PPT, está expresamente recogida en el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta (Resolución número 551/2014, de 18 de julio).

Pero también señalamos que debe tenerse en cuenta que las exigencias de los PPT deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa recogidos en el artículo 1 del TRLCSP. En consonancia con ello, debe interpretarse el artículo 84 del Reglamento (Resolución 613/2014, de 8 de septiembre) por lo que no cualquier incumplimiento ha de suponer



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa interpretarse con arreglo o los principios de igualdad y concurrencia y siempre de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato (Resolución 815/2014, de 31 de octubre).

A ello añade la Resolución 985/2015, de 23 de octubre que el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica obtenida en la oferta ha de ser expreso y claro (...) es decir, referirse a elementos objetivos perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos”.

QUINTO. La doctrina anteriormente expuesta nos proporciona los criterios básicos para examinar los argumentos de la recurrente, así como las alegaciones contenidas en el informe del órgano de contratación.

En primer término, debe examinarse el alcance del contenido de la cláusula 3ª del pliego de prescripciones técnicas. A este respecto, el informe del órgano de contratación señala que *“la recurrente tiene razón cuando argumenta que en el pliego no se requiere expresamente la adquisición de licencias porque en este caso lo que se está solicitando es la adquisición de las actualizaciones y nuevas versiones de software y no las licencias en sí, que ya están adquiridas por el Senado de forma perpetua. No se entiende por qué AGPM ha hecho una interpretación diferente a la que ha hecho con el hardware (subapartados primero y segundo) donde confirma que las piezas para su reparación son a cargo del contratista. En cambio, pretende que el mantenimiento del software (que solo puede llevarse adquiriendo las actualizaciones), no sean a cargo del contratista”.*

En este punto cabe recordar que tras examinar la oferta presentada por AGPM la Mesa de contratación solicitó diversas aclaraciones a la misma ante las dudas suscitadas por su contenido y que, concretamente, con fecha 14 de noviembre de 2024 formuló la licitadora la siguiente pregunta: *“¿confirma que su oferta incluye los costes de renovación para poder suministrar las actualizaciones y no a las versiones requeridas para el correcto funcionamiento de las mismas?”* A esta pregunta AGPM respondió: *“No, dentro del servicio de mantenimiento según se desprende del pliego sólo está incluida la implantación de las actualizaciones, habida cuenta que es la prestación a desarrollar por el adjudicatario, pero no los costes de renovación de licencias con un tercero que no forma parte de la licitación, no viéndose desglosado en el presupuesto de la licitación el cálculo de costes de renovación de licencias, los cuales no es posible tampoco determinar en este momento”.*



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

Pues bien, en su informe, el órgano de contratación señala que esta interpretación es contraria a lo expresamente previsto en el pliego ya que *"todos los elementos de hardware y software descritos son propiedad del Senado, y, por tanto, no se requiere en este procedimiento de licitación la adquisición de ningún equipo ni licencia adicionales, sino exclusivamente su mantenimiento. Las licencias son de tipo perpetuo y no en modelo suscripción. Es decir, el Senado podría seguir utilizándolas, incluso sin haber renovado su mantenimiento, pero, en caso de defectos o evolución de las versiones no sería posible acceder a la descarga de nuevas versiones, ni parches, ni obtener ningún tipo de soporte. Precisamente, respecto del software, esto es lo que se solicita, el derecho a las actualizaciones que debe suministrar el contratista"*.

SEXTO. De los argumentos aportados por la parte recurrente y por el informe del órgano de contratación cabe extraer las conclusiones que se exponen a continuación.

En primer lugar, hay que subrayar que nos encontramos en el marco de la licitación de un contrato de servicios de mantenimiento tanto de equipos físicos (hardware), como de software. Para el mantenimiento del software la cláusula 3ª del PPT concreta la prestación que se solicita en la "resolución de defectos que impidan el correcto funcionamiento" es decir, se trata de realizar un mantenimiento correctivo a través, cuando sea necesario, del "suministro de las actualizaciones y nuevas versiones". Por lo tanto, en este caso, se trata de una prestación consistente en un suministro de actualización, pero no de adquisición de nuevas licencias de software. Por ello cabe entender que las estipulaciones recogidas en el PPT resultan claras sin que parezca razonable alegar oscuridad o falta de concreción en la definición de la prestación. Y en todo caso, si el recurrente hubiese tenido dudas sobre el alcance de la citada cláusula 3ª del PPT, estaba en su mano haber solicitado a la Mesa de contratación las pertinentes aclaraciones.

Como consecuencia, no puede sino concluirse que el mantenimiento correctivo descrito en el PPT solo podrá realizarse si es el adjudicatario quien suministra las actualizaciones y nuevas versiones de las licencias de software que, como se señala en el propio pliego, son propiedad del Senado.

En segundo lugar, debe rechazarse la interpretación del recurrente, según la cual, la prestación contenida en la cláusula 3ª del PPT únicamente puede entenderse como "implantación" de las actualizaciones, pero no su suministro a cargo del adjudicatario. Contrariamente a lo que alega el recurrente, su interpretación no puede deducirse del "contexto" o del "conjunto de documentos



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

que rigen la licitación". La no inclusión en los pliegos de la codificación correspondiente al vocabulario común de contratos públicos relativo a la adquisición de licencias de software es coherente con la configuración de la licitación de un contrato de servicios de mantenimiento de hardware y software ya que la misma no incluye la adquisición de nuevas licencias, sino el mantenimiento de las ya existentes, que deben ser suministradas por el adjudicatario para asegurar su correcto funcionamiento.

Además, la cláusula 3ª del PPT detalla los elementos del software que deben ser objeto del mantenimiento con indicación del número de licencias de cada uno de los productos que son propiedad del Senado. Si, como alega el recurrente, el mantenimiento consistiera en la simple implantación de las actualizaciones o nuevas versiones no sería necesario indicar el número de licencias de cada producto puesto que el servicio cubriría la implantación de cualquier producto de los relacionados. Al detallar el número de licencias, el órgano de contratación trata de facilitar a los licitadores la estimación del precio de sus ofertas en base al número de licencias que se deben mantener.

En definitiva, cabe concluir que el hecho de que la empresa adjudicataria tenga que suministrar las actualizaciones y nuevas versiones del software formará parte del contrato en los términos de la cláusula 3ª del PPT y por lo tanto el coste del suministro debe ser por cuenta del adjudicatario. Entenderlo de otra forma, supondría dejar en manos del recurrente el modo de ejecutar el contrato, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 154.1 de la LCSP, ya que su oferta no supondría la aceptación incondicionada del contenido de los pliegos.

De todo lo anteriormente señalado se deduce que no puede estimarse que exista oscuridad en la cláusula 3ª del PPT, y que al considerar el recurrente que el mantenimiento del software consiste en la simple implantación, pero no en el suministro a su cargo de las actualizaciones y nuevas versiones del mismo, se produce un incumplimiento referido a elementos objetivos perfectamente definidos en el PPT que tendría como consecuencia la imposibilidad de cumplir con lo exigido en los pliegos. Por lo tanto, cabe considerar como justificada la decisión adoptada por la Mesa de contratación de excluir a recurrente de la licitación.

Por todo lo anterior, este Tribunal, en su reunión celebrada el día 20 de febrero de 2025 ACUERDA:

Primero. – Desestimar el recurso interpuesto por AGPM COMPUTERS TRES CANTOS, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de contratación de 20 de noviembre de 2024, por el que se excluye su oferta, así como el presentado



CORTES GENERALES

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

contra el acuerdo de la Mesa del Senado de 17 de diciembre de 2024, por el que se adjudica a INTERNATIONAL BUSINESS MACHINES, S.A (IBM) el contrato de servicios de mantenimiento de equipos y software IBM para el Senado

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.

Tercero. – 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa. Contra la misma solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 59.1 de la ley 9/2017 y en el artículo 3.2 de la Resolución de 21 de diciembre de 2010, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE de 25 de enero de 2011), así como en los artículos 12.1 c) y 46 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta resolución se trasladará a todos los interesados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 20 de febrero de 2025.

Fernando Dorado Frías
Secretario del Tribunal de Recursos Contractuales
de las Cortes Generales