



**Recurso nº 518/2017 C.A. Región de Murcia nº 63/2017**

**Resolución nº 650/2017**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid a 14 de julio de 2017

**VISTO** el recurso interpuesto por D. U.X.M.P., en nombre y representación de FERROVIAL SERVICIOS, S.A., contra la resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de 9 de mayo de 2017 por la que se acuerda la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de “Mantenimiento integral del edificio del Hospital Santa Lucía, Área II de Salud-Cartagena”, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El 22 de diciembre de 2016 se publicó en el DOUE, anuncio de licitación de contrato para la prestación del servicio de “Mantenimiento integral del edificio del Hospital Santa Lucía, Área II de Salud-Cartagena”. El 7 de enero de 2017 se hizo en el BOE.

**Segundo.** Presentadas las ofertas y tramitado el oportuno expediente de contratación, el 9 de mayo de 2017 se dictó resolución acordando la adjudicación en favor de la UTE constituida por Construcciones Miguel Madrid e Hijos, S.A. y Construcciones Iniesta, S.L., en adelante UTE CIMA.

**Tercero.** Disconforme con esta resolución FERROVIAL SERVICIOS, S.A. presenta contra la misma recurso especial en materia de contratación, en fecha 31 de mayo de 2017. El órgano de contratación ha formulado informe solicitando la desestimación del recurso. La UTE CIMA ha presentado, con fecha 13 de junio de 2017, escrito de alegaciones en el mismo sentido.



**Cuarto.** El 19 de junio de 2017, este Tribunal resolvió mantener la suspensión de expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** La competencia para resolver corresponde este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el 4 de octubre de 2012, publicado en el BOE, mediante Resolución de 5 de noviembre de 2012, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.2 del TRLCSP.

**Tercero.** Con respecto al cumplimiento del requisito de legitimación, no existe duda, pues el recurrente es una empresa que presentó oferta a la licitación y quedó clasificada en segundo lugar, de manera que en caso de estimación del recurso, resultaría adjudicataria del contrato.

**Cuarto.** El recurrente alega que ha detectado irregularidades en la oferta de la UTE CIMA que constituyen un grave incumplimiento de las prescripciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En concreto, incumple el tamaño de letra exigido en los pliegos y su memoria técnica excede del límite de hojas permitido. Señala que el pliego establecía la utilización del tipo de letra Arial con un tamaño de fuente 12, mientras que la adjudicataria ha utilizado un tamaño de fuente 11. Ello supone que de haber utilizado el tamaño de fuente exigido, la memoria no habría ocupado 161 páginas, sino 17 más.

Calcula que este exceso le ha reportado 12,86 puntos adicionales, llegando a esta conclusión mediante una reducción proporcional de los obtenidos por la oferta de la adjudicataria en determinados criterios técnicos evaluables.



Solicita la exclusión de la oferta de la adjudicataria, citando en apoyo de sus tesis la resolución de este Tribunal 1060/2015 y, subsidiariamente que se reduzca la puntuación que ha recibido en los términos expuestos, todo ello con base en los artículos 47.1.g) y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

**Quinto.** El órgano de contratación destaca que la recurrente después de tener acceso por dos veces al expediente y del examen de las ofertas y de los informes de valoración, se limita a impugnar la resolución por el tamaño de fuente, lo que, a su juicio revela el escaso fundamento del recurso.

Respecto de lo en él alegado, señala que numerosos pliegos de cláusulas administrativas se han establecido límites taxativos a la extensión de las ofertas, tamaño de fuente, márgenes, etc. En caso de incumplimiento de estas estipulaciones y acordada la exclusión del licitador, la misma ha sido confirmada, como ocurre en la resolución de este Tribunal citada por la recurrente.

Sin embargo, en este caso el pliego no contenía un mandato, sino que se limitaba recomendar y a solicitar que se ajustaran a determinados parámetros, señalándose que *el no cumplimiento de estas normas podrá ser objeto de la no valoración de las mismas, exigiéndose su corrección a fin de evitar su exclusión del expediente*. Se trataba de unas indicaciones introducidas con el fin de facilitar la valoración del técnico informante, pero no un requisito cuyo incumplimiento llevara aparejada la exclusión de la oferta.

Añade que en relación con la cuestión de la extensión, la empresa recurrente formuló una pregunta y se le contestó que *la limitación a la extensión de la oferta técnica, es una recomendación, por lo que es recomendable ajustarse a ello, si bien en dicha extensión no están contemplados los anexos*.

Por otra parte, recoge el criterio de dos resoluciones de este Tribunal y una sentencia del Tribunal Supremo que, a su juicio, avalan sus tesis.

Por último, concluye indicando que la oferta de FERROVIAL SERVICIOS, S.A. tampoco se había ajustado al pliego, pues el tamaño de fuente utilizado es 11,5.



**Sexto.** Por lo que se refiere al escrito de alegaciones remitido por la UTE CIMA, reitera lo ya expuesto por el órgano de contratación de que las previsiones del pliego eran una mera recomendación y que, en caso de ser obligatorias, lo que habría procedido era requerir la subsanación y no la exclusión de la oferta.

En cuanto a los incumplimientos denunciados, indica que de la oferta técnica, sólo 18 de las 161 caras están redactadas con la fuente Arial 11. Además, existen multitud de caras en las que sólo se ha escrito en la mitad o menos de su extensión, por lo que si se hubiera utilizado en ellas la letra Arial 12, en nada se habría visto alterada la extensión total de la oferta.

El cálculo realizado por la recurrente sobre el aumento de hojas que habría supuesto que toda la oferta hubiera estado redactada en la fuente señalada en el pliego es una estimación arbitraria que no apoya en ninguna prueba. En todo caso, aún de ser cierto, supondría un incremento del 11% de la extensión, lo que considera irrisorio.

Cita, a continuación resoluciones de este Tribunal, favorables a su tesis y, en relación con la reducción de puntos otorgados que solicita con carácter subsidiario la recurrente, señala, en primer lugar, que el criterio de proporcionalidad carece de sentido porque la valoración de la oferta no se hace por el número de páginas, sino sobre su contenido. Añade que la recurrente realiza un uso torticero de ese criterio porque aplica la reducción de páginas exclusivamente a los criterios con más peso en la puntuación. En cualquier otro caso, o repartiendo el exceso entre los puntos totales, la reducción de puntos no alteraría la adjudicación realizada.

Por último, respecto de las causas de nulidad o anulabilidad invocadas, indica que el apartado de nulidad que se invoca, se refiere a los casos en que se establezca la nulidad en una disposición de rango de ley, que no se menciona en el escrito de recurso. Tampoco concurre ningún vicio de anulabilidad porque el defecto de forma sólo la determina cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.



**Séptimo.** En relación con la cuestión discutida, el pliego de cláusulas administrativas, en el apartado 15.2., relativo al Sobre B, denominado “criterios cuantificables por juicio de valor”, establece:

*A efectos de incorporar la documentación del sobre B a la Plataforma de Licitación Electrónica, se deberán seguir las siguientes pautas/indicaciones:*

*-La documentación incorporada deberá llevar un índice identificativo de los documentos/archivos que se adjunten.*

*- Cada archivo será denominado en mayúsculas, sin acentos ni signos de puntuación, de forma breve y expresiva de su contenido; el inicio de la denominación irá numerado conforme al orden en que se presenten. P.e.*

*PRODUCTO*

*01 ÍNDICE*

*02 OFERTA TECNICA*

*03 MEJORAS, ETC.*

*- Incluir solo aquella documentación que se solicite expresamente en los Pliegos de condiciones administrativas y técnicas evitando incorporar información y/o elementos gráficos superfluos. **Con carácter general, se recomienda que la documentación incorporada no tenga un tamaño superior a 20MB. De igual modo, se solicita que la documentación técnica no supere la extensión de 80 páginas en DIN A4, aprovechando ambas caras de la hoja, en letra Arial, tamaño de la fuente 12 e interlineado 1,5.***

*-Utilizar formatos que minimicen el tamaño de los elementos gráficos (JPG, GIF).*

*-Racionalizar la configuración del número de colores. Incluir elementos gráficos cuyo tamaño se ajuste a la superficie que ocupara en la presentación.*

*-En caso de documentos escaneados, limitar la resolución del escaner (en la mayoría de los casos es suficiente con utilizar una resolución de 300 ppp) y utilizar formatos que minimicen el tamaño manteniendo una adecuada resolución (como, por ejemplo, el formato PDF).*

*-El no cumplimiento de estas normas podrá ser objeto de la no valoración de las mismas, exigiéndose su corrección a fin de evitar su exclusión en el expediente.*



Como se ha indicado al consignar las alegaciones del recurrente, del órgano de contratación y del adjudicatario, este Tribunal se ha pronunciado anteriormente sobre la cuestión planteada. De las resoluciones mencionadas en los escritos y de otras igualmente aplicables a la cuestión, puede sintetizarse nuestra doctrina con la resolución 1038/2016 que indica que *este Tribunal tiene declarado (en tal sentido, la resolución 297/2015) que, como regla general, “un requisito formal relativo a la extensión de los documentos de la oferta no puede convertirse en causa de exclusión de la licitación, so pena de vulnerar tanto el principio de concurrencia como el objeto del procedimiento de licitación que es la búsqueda de la proposición que mejor satisfaga el interés general al que los entes del sector público sirven, y no facilitar la valoración de las ofertas por los técnicos”.*

*En aplicación de este criterio, la resolución 818/2015, examinando un supuesto sustancialmente similar al que ahora nos ocupa, afirmó que tales requisitos formales tienen “por objeto el facilitar la valoración de las ofertas por los técnicos y evitar que la extensión y formato de las mismas dificulte esa tarea”, para así añadir: “Las especificaciones del PCAP hay que tomarlas como orientaciones para facilitar la valoración. No se trata de disposiciones estrictas limitativas sobre la presentación de la oferta técnica, por cuanto en el PCAP sólo se definen algunos de los aspectos formales que determinan la extensión del documento -número de páginas (1 por edificio); tamaño del papel (A4) y tipo de letra (Arial 12)-, pero nada se indica respecto al interlineado o los márgenes del documento.”*

*Estas consideraciones se alinean, por lo demás (tal y como expresó la resolución 147/2016) con lo señalado por la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 26 de noviembre de 2012 (Roj STS 9164/2012) , en la que se afirma que “en cualquier caso, la simple superación del límite de folios de las ofertas presentadas carece de entidad suficiente como para determinar la anulación de las adjudicaciones, debiendo convenirse con la sentencia recurrida en el carácter de una mera irregularidad no invalidante de la resolución adjudicadora de las concesiones.”*

*Tal doctrina es plenamente aplicable en el caso analizado, en el que, cumple destacarlo, por mucho que en el acuerdo de exclusión se haga referencia al incumplimiento de las “determinaciones de la cláusula 10 del PCAP respecto al tipo de letra, tamaño, interlineado y márgenes empleados”, si bien se decía claramente que el “número máximo*



*de páginas del proyecto de gestión (...) será de 200, incluido índice, con interlineado sencillo, tipo de letra Arial, tamaño de letra 12, en folio A-4”, se obviaba toda referencia a los márgenes de aplicación.*

*Ciertamente, en resoluciones posteriores (como la 1060/2015) se ha matizado la doctrina así expresada, afirmando que, si bien es cierto que “en principio, este tipo de prescripciones puramente formales de los Pliegos que no afectan para nada a la naturaleza y calidad de las ofertas presentadas deben interpretarse con cierta flexibilidad evitando que un insignificante incumplimiento de los mismos pueda derivar en la exclusión automática de ofertas que pueden ser plenamente aceptables en todos los demás aspectos”, ello debe reconocer como excepción aquellos supuestos en que el exceso alcance relevancia tal que suponga “un incumplimiento flagrante de un Pliego que ha sido “incondicionalmente aceptado” por el licitador al haber presentado su oferta sin recurrirlo previamente”. Y, en este sentido, en la resolución 1060/2015 se apreció que la presentación por una licitadora de su oferta “con el doble de páginas sobre el límite máximo fijado en los Pliegos resulta de tal magnitud cuantitativa que lo transforma en un incumplimiento cualitativo que puede afectar al principio de igualdad y no discriminación entre los licitadores y al de eficiencia en la contratación pública, lo que justifica la exclusión de la licitadora por incumplimiento de los Pliegos reguladores del concurso convocado”.*

En el caso analizado, debe aplicarse el criterio general enunciado. En primer lugar, los términos del pliego de cláusulas administrativas no son tajantes a la hora de establecer el cumplimiento de los elementos formales de presentación de la oferta como un requisito sin el cual la misma no sería admisible, sino como una forma de hacer más fácil al evaluador de la misma su examen. Por otra parte, así se pronunció el órgano de contratación ante una consulta formulada por el propio recurrente que, al parecer también lo entendió así, pues según el órgano de contratación tampoco respetó exactamente el tamaño de fuente. El alcance del exceso de extensión cometido por el adjudicatario no está claro, pues la recurrente entiende que el tamaño de fuente incorrecto se ha utilizado en toda la oferta técnica, mientras que la adjudicataria dice que sólo lo utilizó en algunos apartados. Al estar los documentos del expediente en formato .pdf no resulta posible determinar el tamaño de fuente ni la influencia que el mismo ha tenido sobre la extensión



de la oferta. Pero, aun en el supuesto de admitir la cifra de páginas que calcula la recurrente, el exceso no parece de suficiente entidad como para considerar que se le ha otorgado a la UTE CIMA una ventaja que vulnerara los principios de igualdad de trato y concurrencia que exigieran la exclusión de la oferta. Tampoco resulta posible acceder a la reducción de puntos pretendida porque no cabe hacerla en función del número de páginas, sino en relación con los criterios de evaluación de las soluciones contenidas en la oferta.

No concurren las causas de nulidad y anulabilidad invocadas por la recurrente, por lo que la adjudicación debe ser confirmada.

**Octavo.** La escasa consistencia de los argumentos utilizados en el presente recurso al considerar que el exceso de hojas y el tipo de letra de la oferta de la adjudicataria le han supuesto a ésta una ventaja de 12,86 puntos, justamente los necesarios para superar la oferta de la adjudicataria que había obtenido 11,72 puntos más, como si la puntuación dependiera del número de páginas de la oferta, ponen de manifiesto la ligereza del presente recurso con el que parece pretenderse, en base a supuestas irregularidades formales en el tamaño de la letra y en el número de páginas recomendado por los pliegos, obtener la adjudicación del contrato cuando la valoración de su oferta había sido ampliamente superada por la de la adjudicataria y, además, como se indica por el órgano de contratación, también la recurrente había utilizado un tipo de letra diferente del recomendado en los Pliegos, por lo que se acuerda la imposición de una multa de 2.000 euros.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. U.X.M.P., en nombre y representación de FERROVIAL SERVICIOS, S.A., contra la resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de 9 de mayo de 2017 por la que se acuerda la adjudicación del



contrato para la prestación del servicio de “Mantenimiento integral del edificio del Hospital Santa Lucía, Área II de Salud-Cartagena”

**Segundo.** Levantar la suspensión del expediente de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP

**Tercero.** Declarar que se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP en la cuantía de 2.000 euros.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.