



**Recurso 600/2024**  
**Resolución 649/2024**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 30 de diciembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **CLECE FS, S.A.**, y **CLECE SEGURIDAD, S.A.**, contra la resolución de 19 de noviembre de 2024 por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de Mantenimiento y Gestión Técnica de las Sedes de la Administración de Justicia en Andalucía”, (Expte. 198/2024 - CONTR 2024/491562), en relación al lote 1, tramitado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 25 de julio de 2024 fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, siendo el valor estimado del contrato de 4.942.476,79 €.

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.

Mediante resolución de 19 de noviembre de 2024, el órgano de contratación acuerda adjudicar el lote 1 del contrato citado en el encabezamiento a la entidad ACSA OBRAS E INFRAESTRUCTURAS S.A.U (en adelante la adjudicataria).

**SEGUNDO.** El 5 de diciembre de 2024, las entidades CLECE FS, S.A., y CLECE SEGURIDAD, S.A, que licitaron al lote 1 con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante la UTE recurrente), presentaron en el Registro de este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación antes citada.



Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que previa reiteración, ha tenido entrada en esta sede con fecha 18 de diciembre de 2024.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que se han presentado las formuladas por la entidad adjudicataria.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del 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.**

Las recurrentes ostentan legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadoras en el procedimiento de adjudicación del lote 1 en el que han participado con el compromiso de constituirse en UTE, en caso de resultar adjudicatarias.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública 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 contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de adjudicación del contrato fue notificada a UTE recurrente el 19 de noviembre de 2024, por lo que el recurso presentado el 5 de diciembre de 2024 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

La UTE recurrente, cuya oferta ha quedado clasificada en segundo lugar, interpone recurso especial contra la adjudicación del contrato, en el que solicita a este Tribunal que *“anule y deje sin efecto el acuerdo impugnado y, en su lugar, acuerde la retroacción de las actuaciones a fin de que se detraiga, de la puntuación total asignada a la Propuesta Técnica de ACSA, la correspondiente a sus apartados 3 y 4, y consecuentemente, tras lo anterior, se requiera a la UTE, al ser su oferta la primera clasificada, para que aporte la documentación previa a la adjudicación prevista en el artículo 150.2 de la LCSP.”*



La UTE recurrente considera que debió otorgársele una menor puntuación a la adjudicataria en el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor previsto en el apartado 8.A del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), “PROPUESTA TÉCNICA”, donde aprecia “Vulneración de los artículos 138.3 y 139.1 de la LCSP y del apartado 8.A.1 del Anexo I del PCAP de la licitación que nos ocupa en relación con los requisitos de formato y de extensión máxima de la Propuesta Técnica establecidos en el mismo, así como con las consecuencias de su falta de cumplimiento, y de los principios *lex contractus* y de igualdad de trato y no discriminación de los licitadores (arts. 1 y 132 de la LCSP)”.

Y ello por cuanto ante el órgano de contratación, pudo acceder a la documentación no declarada confidencial de la propuesta técnica de la adjudicataria, concretamente al índice y al apartado 1 de la misma, denominado “Evaluación Técnica de las Sedes Judiciales” con una extensión de tres páginas y media. que comparte con el índice, de las que tres páginas contienen información “insertada y comprimida en múltiples tablas”.

Afirma que “comprobó que la citada licitadora había utilizado en esas 3 de páginas que se dedican de forma completa a dicho apartado (las que contienen, como decimos, la propia evaluación de las sedes judiciales) un tamaño de letra sensiblemente inferior a Arial 10. De hecho, se utiliza un tamaño de letra minúsculo y se comprime todo el contenido en esas tablas que ocupan las 3 páginas completas.”

En consecuencia, entiende que el incumplimiento en cuanto al tamaño de letra ha permitido a la adjudicataria disponer de mayor espacio para desarrollar el resto de los apartados del proyecto técnico. Expone que:

“(ii) Trasladando el contenido de las citadas 3 páginas del apartado 1 de la Propuesta Técnica de ACSA a letra Arial 10, es decir, la prevista en el Pliego, dicho apartado habría ocupado un total de 10 páginas y media, y ello sin contar con las fotografías (que sí están en las tablas de ACSA), por lo que perfectamente podríamos afirmar que ocuparía 11 páginas.

(iii) Si a la página 1 de la Propuesta, que contiene el índice y la parte introductoria del apartado 1, le añadimos las 11 páginas que ocuparía dicho apartado (total 12 páginas), ello quiere decir que ACSA sólo dispondría, para el desarrollo de los apartados 2, 3 y 4, de una sola 3 páginas.

(iv) Teniendo en cuenta que el apartado 2 de la Propuesta, correspondiente al “Plan de Mantenimiento”, el más extenso, ocupa un total de 6 páginas y algo más (de la página 5 a la 11), no cabe duda de que, cumpliéndose el tamaño de letra exigido en el citado apartado 1, ACSA no podría haber desarrollado prácticamente ningún contenido del apartado 2 y, por supuesto, en todo caso, ni siquiera habría podido incluir los apartados 3 y 4.”

Asimismo, al objeto de verificar si existen más incumplimiento en otras partes del proyecto técnico de la adjudicataria, solicitó al órgano de contratación lo siguiente:

“a. Nos informen de en qué páginas de la totalidad de la Propuesta Técnica, Apartados 2., 3. y 4., presentada por ACSA, para los Lotes 1 y 2, se está utilizando un tamaño de letra inferior al exigido por el PCAP; Arial 10.

b. Nos informen de si en los Apartados 2, 3 y 4 de la Propuesta Técnica presentada por ACSA, Lotes 1 y 2, se han incluido páginas siguiendo el mismo “formato” o “estilo” que el utilizado en las páginas 2 a 4 del Apartado 1, de ambos lotes y, en caso de que sí, cuántas.

c. Nos informen de si la empresa ACSA ha incluido alguna página en formato A3, Lotes 1 y 2, y, en caso afirmativo;



*d. Nos indiquen el número de páginas que van en dicho formato A3, en qué apartados se han empleado y si se han empleado para planos/gráficos o para otro contenido diferente, también para ambos lotes.”*

Al escrito de recurso se acompaña el informe emitido por el órgano de contratación en respuesta, según el cual:

*“A la vista de la documentación completa de las ofertas presentadas por ACSA OBRAS E INFRAESTRUCTURAS S.A.U, se confirma que el tamaño de letra utilizado en la misma para los textos que conforman la propuesta técnica es de 10 puntos. Sin embargo, se utiliza un tamaño de letra menor en algunas de las tablas, gráficos, u organigramas que acompañan al texto principal.*

*A la vista de la documentación de las ofertas presentadas por CLECE FS, S.A, se confirma que el tamaño de letra utilizado para los textos que conforman la propuesta es de 10 puntos. Igualmente se confirma la utilización de un tamaño de letra menor en algunas de las tablas, gráficos, u organigramas que acompañan al texto principal.*

*En cuanto al cumplimiento de la extensión de las propuestas, en ambos casos se confirma que el número de páginas presentadas es de 15 páginas a una cara en formato A4 y 3 páginas en formato A3. Las propuestas de ambas empresas están fechadas y firmadas.”*

A la vista de citado informe, la UTE recurrente alega que el órgano de contratación *“incurre en una alteración de los términos del PCAP y de las respuestas vinculantes facilitadas en el proceso de licitación, en cuanto a la posibilidad de utilizar un tamaño de letra inferior al exigido”,* posibilidad que sólo se permitía en gráficos y planos, pero no en tablas.

Por ello, la UTE recurrente entiende que debió haberse procedido a aplicar las consecuencias que establece el PCAP en caso de tal incumplimiento, no valorando la parte de la propuesta técnica de la adjudicataria que exceda del límite máximo permitido.

Al efecto, la UTE recurrente expone que *“como se ha dicho y ha quedado debidamente probado, resulta obligado considerar que la extensión real del Índice y del apartado 1 de la Propuesta Técnica de ACSA es de 12 páginas, de modo que, además de ese apartado 1, sólo cabría valorar y puntuar 3 páginas del apartado 2, y nada más.*

*Así pues, más allá de la puntuación que correspondería a ese apartado 2 una vez detraídas las páginas que excediesen del límite máximo de 15 páginas, de lo que no cabe duda alguna es de que nunca podrían ser valorados ni puntuados los apartados 3 y 4, pues es obvio que quedarían ya muy lejos de ese límite.*

*Por lo tanto, detrayéndose la puntuación obtenida por ACSA en esos dos apartados 3 y 4 de su Propuesta Técnica (dejando incluso inalterada la puntuación del apartado 2), la puntuación total que debió recibir dicha licitadora por este criterio de adjudicación es de 17,40 puntos, en vez de los 31,50 que se le han otorgado indebidamente.”*

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

*El órgano de contratación solicita la desestimación del recurso alegando que “el supuesto concreto que denuncia la recurrente, la utilización de una letra de tamaño inferior en las tablas incluidas en el apartado 1 de la propuesta técnica, no era el previsto en el PCAP para penalizar la valoración. El PCAP contemplaba el uso de un exceso de formatos (A4 para las páginas y A3 para los planos o gráficos) o de páginas (por ejemplo que se extendieran en 30 páginas en lugar de las 15 permitidas), que es precisamente el supuesto de la Resolución del TACRC n.º 105/2020 que esgrime el recurrente en su recurso.*



*Pero nada contemplaba el PCAP de la introducción de tablas con un tamaño de letra inferior a 10 o similar.*

*A mayor abundamiento, debe resaltarse que todas las propuestas de las empresas licitadoras, como además es práctica habitual, utilizaban imágenes, tablas, gráficos o fotografías, insertadas a lo largo de la literatura de la propuesta técnica, y en las mismas, el tamaño de la letra es más reducido. También lo hace el recurrente en:*

- Página 4: Inserción de tres imágenes y una tabla con letra de tamaño inferior.*
- Página 5: Inserción de una imagen con letra de tamaño inferior.*
- Página 6: Inserción de una tabla con el planning anual en letra minúscula e inserción de una imagen con letra de tamaño inferior.*
- Página 7: Inserción de dos imágenes con letra de tamaño inferior.*
- Página 9: Inserción de una imagen con letra de tamaño inferior.*
- Página 10: Inserción de un diagrama con letra de tamaño inferior.*

*(...)*

*Considera este órgano de contratación que la interpretación rigorista que hace la recurrente va en contra del ejercicio de ponderación de los límites formales establecidos en el PCAP frente a los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación de los licitadores.*

*Por tanto, se considera que todas las ofertas técnicas cumplían con los requisitos formales de formato y extensión establecidos en el PCAP, y por tanto no se han vulnerado los principios de lex contractus y de igualdad de trato y no discriminación de los licitadores (arts. 12 y 132 LCSP)."*

### 3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constanding en las actuaciones del presente procedimiento, aquí se dan por reproducidos.

En resumen, la adjudicataria mantiene que su oferta cumple los requisitos formales establecidos en el PCAP y que *"resultan manifiestamente erróneas e interesadas las afirmaciones contenidas en el recurso especial de CLECE sobre el supuesto -y negado por esta parte- incumplimiento del formato la propuesta presentada por mi representada en el Lote 1 del Contrato respecto del contenido en el PCAP."*

Asimismo, entiende que *"el formato de presentación de la oferta de ACSA es acorde con los pronunciamientos que han dictado los tribunales de contratos, en los que incluso se ha dispuesto que las especificaciones sobre la cuestión referente al tipo de letra han de ser orientativas para facilitar la valoración de la oferta y no se puede aplicar de forma restrictiva. Por lo tanto, se otorga un cierto margen de flexibilidad y de discrecionalidad al órgano de contratación en relación con este elemento de la oferta."*

Considera que *"debe concluirse que resulta manifiestamente improcedente la petición de CLECE de que se realice una nueva valoración de la oferta técnica de ACSA, dado que el informe de valoración de las propuestas técnicas emitido por la entidad contratante se ha de considerar debidamente motivado y justificado, sin que en ningún caso pueda ser calificado como arbitrario."*

Por último, la adjudicataria solicita la imposición de multa a la recurrente por la mala fe y temeridad en la interposición del recurso.



## SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

El incumplimiento del formato de la memoria alegado por la recurrente se refiere a lo dispuesto en apartado 8.A.del anexo I del PCAP:

“8.A. Criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor: 35 putos.

1. *PROPUESTA TÉCNICA: propuesta de planificación temporal de atención al servicio contratado, con el fin de realizar el mantenimiento preventivo, técnico-legal y correctivo. (Anexo V del PPT)*

*Se valorará el mejor conocimiento y análisis de las sedes judiciales en relación al servicio de mantenimiento objeto del contrato, las operaciones a realizar y su programación, la organización racional del personal y del tiempo con el fin de optimizar el desarrollo diario de la actividad, los equipos y el material puestos a disposición.*

*La puntuación responderá al siguiente desglose por apartados:*

<i>Evaluación técnica de las Sedes Judiciales.....</i>	<i>máximo 10</i>
<i>Plan de mantenimiento.....</i>	<i>máximo 10</i>
<i>Organización del personal.....</i>	<i>máximo 10</i>
<i>Medios técnicos y materiales.....</i>	<i>máximo 5</i>

*Documentación justificativa relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de juicios de valor (SOBRE ELECTRÓNICO N° 2):*

*PROPUESTA TÉCNICA:*

*La documentación se presentará en un documento único debidamente fechada y firmada. Su extensión máxima será de 15 páginas a una cara en formato A4, con un tamaño de letra Arial 10 o similar e interlineado sencillo, e incluirá un índice paginado. Si incluyera planos o gráficos, su número no podrá ser superior a 3, su formato máximo será A3· y no computarán para el límite de páginas indicado anteriormente.*

*No será tenida en cuenta para la valoración la documentación que represente cualquier exceso de páginas o de formatos sobre lo señalado.”*

En relación con estas exigencias se realizaron varias consultas durante el periodo de presentación de ofertas, a las que el órgano de contratación dio respuestas que fueron publicadas en la plataforma de contratación, en las que indicaba, en lo que aquí interesa:

- *“la propuesta está limitada a 15 páginas, con los parámetros recogidos en el pliego”*
- *“para los posibles planos o gráficos a incluir, las condiciones requeridas se limitan a presentarse en formato máximo A3, y que el número de éstos, planos o gráficos, no será mayor de 3 formatos. No se establecen condiciones para el tamaño, ni tipo de letra.”*
- *«Por tanto, se considera que limitar la extensión de la propuesta Técnica a 15 páginas formato A-4 y 3 páginas en formato A-3, es suficiente para la exposición de una Oferta.*



*No es posible añadir Anexos a los mismos, pues, de hacerse, aplicaría lo previsto en dicho apartado 8.A en el sentido de que “no será tenida en cuenta para la valoración la documentación que represente cualquier exceso de páginas o de formatos sobre lo señalado”.>>*

En la documentación obrante en el expediente remitido a este Tribunal por el órgano de contratación se puede constatar a simple vista que, como afirman la recurrente, la adjudicataria ha utilizado un tamaño de letra ostensiblemente inferior al 10 exigido en el apartado 8.A. del anexo I del PCAP, en el apartado 1 de su propuesta técnica, donde desarrolla la “Evaluación técnica de las Sedes Judiciales”. Este tamaño de letra, inferior al exigido, es utilizado en 3 páginas completas de dicho apartado, que la recurrente desarrolla en un total de 3 páginas y media, en formato de tabla elaborada por la adjudicataria, en las que prácticamente contiene toda la información a valorar en dicho apartado con un total de 10 puntos, pues en la media página restante el contenido es introductorio.

Así, aunque la adjudicataria ha utilizado tablas como formato en dichas páginas, conforme a lo dispuesto en el pliego y a las respuestas del órgano de contratación a las preguntas de las licitadoras durante el plazo de presentación de ofertas, no por ello podía utilizar un tamaño de letra inferior a 10, pues sólo quedaba excepcionada la utilización de un tamaño de letra inferior en los planos o gráficos que en formato A3 se pueden acompañar a la propuesta técnica.

Ha de entenderse, como alega la recurrente, que *“No cabe duda de que una tabla no puede considerarse como un plano o un gráfico. No negamos la posibilidad de utilizar tablas, pero de usarse las mismas, el tamaño de letra utilizado debería ser el exigido en el Pliego, pues de lo contrario se estaría admitiendo que a los licitadores les bastase con incluir todo el contenido de sus Propuestas Técnicas en tablas para poder utilizar un tamaño de letra muy inferior a Arial 10, y de ese modo, presentar Propuestas que en apariencia se ajustasen a la extensión máxima de 15 páginas, pero que, en realidad, ocupasen un número de páginas muy por encima de dicho límite.*

Por tanto, cabe concluir que la adjudicataria ha incumplido lo dispuesto en el apartado 8.A del anexo I del PCAP, al elaborar su propuesta técnica.

No obstante, para analizar las consecuencias de ello hemos de partir de la doctrina de este Tribunal respecto a la fijación de una extensión máxima para la documentación integrante de las proposiciones, cuestión sobre la que se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, que aunque referida al número de páginas de la memoria es extrapolable al presente supuesto, por tratarse el tamaño de letra de una exigencia formal que al final repercute como el número de páginas en la cantidad e información a incluir en la memoria.

Así la Resolución 576/2022, de 7 de diciembre, en la que se expone la doctrina de este Tribunal al respecto, mantiene que *“Podemos concluir de la doctrina que serán la entidad del incumplimiento de las prescripciones del clausulado, la relación de éstas con los criterios que son objeto de valoración con relación el objeto de la licitación, así como la proporcionalidad en la solución y la idoneidad de la limitación, las que habrán de determinar sus consecuencias en ese complejo equilibrio entre la igualdad de trato y el favorecimiento de la concurrencia, aplicándose con la debida proporcionalidad lo que determinará en el presente supuesto si las decisiones tomadas por el órgano de contratación, ajustadas a las circunstancias concretas de la licitación las que darán lugar a examinar su corrección.”*

El Tribunal Supremo se decantó en su único pronunciamiento al respecto por un criterio antiformalista en su Sentencia de 26 de noviembre de 2012: *“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”.*

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 22 de junio de 2016, centra su análisis, al igual que determinados tribunales de contratos, en el equilibrio entre ambos principios, inclinándose por el de igualdad de trato: *“al valorarse por el Comité de expertos y la Mesa de Contratación unos planos incorporados en un soporte no permitido por el Pliego se ha vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores (art. 1 del TRLCSP) y la consecuencia de este incumplimiento es la que se prevé en la cláusula 19 del pliego de prescripciones técnicas: que no será objeto de valoración esa documentación técnica, otorgándose una puntuación de cero puntos. No resulta de aplicación el principio de proporcionalidad que invoca el Ayuntamiento demandado porque tanto él como los concursantes están vinculados al Pliego de condiciones que constituye la ley del concurso”.*

En conclusión, si bien se trata de un terreno en el que, de nuevo, los Tribunales de contratos y de justicia mantienen posiciones a veces no coincidentes, la previsión o no de las consecuencias del incumplimiento en el PCAP -lex contractus-, y la entidad de dicho incumplimiento, han de ser las claves en la determinación de sus consecuencias, al objeto de encontrar un adecuado equilibrio entre el principio de igualdad de trato y los de concurrencia, proporcionalidad y oferta económicamente más ventajosa.

Así las cosas, se trata de discernir si la utilización del tamaño inferior de letra constituye un incumplimiento de menor importancia que no afecta a la valoración que le pudiera corresponder o, si, por el contrario, nos encontramos ante un incumplimiento flagrante que pudiera poner en riesgo los principios de igualdad y no discriminación de las empresas licitadoras

De este modo, debe reconocerse como excepción, los supuestos en que el exceso del incumplimiento alcance relevancia tal que suponga un incumplimiento flagrante del PCAP, sobrepasando el límite máximo fijado como contenido en los pliegos con tal magnitud cuantitativa que se transforme 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 justificaría en este caso la aplicación de lo previsto en el pliego respecto a la valoración de la propuesta técnica en caso de incumplimiento.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal en reiteradas ocasiones, valga por todas la Resolución 60/2018, de 8 de marzo, en la que se manifiesta lo siguiente:

*“De la doctrina mantenida por este Tribunal en las Resoluciones 67/2017, de 31 de marzo, 234/2015, de 3 de noviembre y 38/2014, de 3 de marzo, se extrae que a la hora de valorar estos incumplimientos -en todos el exceso del número de páginas de las propuestas técnicas con relación a lo exigido en el respectivo PCAP rector del procedimiento- se debe analizar si nos encontramos ante un mero defecto formal y no sustancial de la documentación presentada o si por el contrario, a la vista del incumplimiento cometido, se han podido quebrar los principios de igualdad y transparencia que han de presidir cualquier procedimiento de contratación y, en consecuencia, lo procedente es la exclusión de la oferta o, en su caso, la no valoración de la misma con respecto a la documentación que incumpla lo estipulado en el PCAP.*

(...)

*Por otro lado, un supuesto similar se analiza también en la Resolución 137/2016, de 15 de diciembre, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco donde la recurrente solicita que se excluyan determinadas ofertas que superaban en su extensión el número máximo de folios establecido en el PCAP rector del procedimiento; en este caso, aquel Órgano considera que en cumplimiento del principio de transparencia e igualdad y el de*



*proporcionalidad y teniendo en cuenta que en el supuesto objeto de análisis: «se sobrepasan de tal manera los límites que no es posible invocar la falta de proporción entre el grado de incumplimiento y la medida de exclusión que establecen los pliegos», se estima el recurso y se ordena al órgano de contratación que excluya a las entidades infractoras del procedimiento de licitación impugnado.»*

Igualmente, se pronuncia el TACRC, en su Resolución 1038/2016, de 16 de diciembre para argumentar su alegato, que incorpora la siguiente doctrina:

*<<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”.>>*

Así, analizadas las alegaciones de las partes, este Tribunal considera que el incumplimiento, antes descrito no puede ser calificado de insignificante, dado que se extiende a la prácticamente totalidad de la información a valorar en el apartado 1 de la propuesta técnica, respetándose el tamaño de letra exigido en la parte introductoria que ocupa media página y utilizando letra de tamaño inferior en las 3 páginas donde se expone la información a valorar, como se ha expuesto. De no ser así, estaría conculcándose el principio de igualdad de trato, que debe presidir toda licitación, al obtener ventaja y quizás mayor puntuación, con respecto a las ofertas que sí hubiesen respetado la limitación referida.

En este sentido, se ha de aclarar, sobre lo alegado por el órgano de contratación, respeto a la utilización de letra de tamaño más reducido por parte de la recurrente en las páginas 4, 5, 6, 7, 9 y 10 de su propuesta técnica, que en la documentación del expediente de contratación se constata que, la mayoría son representaciones gráficas en forma de diagramas u organigramas, que ocupan muy poco espacio en dichas páginas, e incluso contienen la misma información con distinto formato que la del texto donde se incardina, salvo la tabla incluida en la página 6, que sería, en su caso, objeto de análisis sobre el posible incumplimiento y sus consecuencias en la valoración de la oferta de la recurrente. En consecuencia, conforme a la doctrina antes expuesta, la consecuencia de ello no puede ser la misma que la que ha de tener el incumplimiento de la adjudicataria.

En este punto, es pertinente referirnos, en primer lugar, al artículo 139 de la LCSP que dispone “1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, (...)”. En este sentido, como viene expresando la ya reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resolución 377/2019, de 7 de noviembre) los pliegos que rigen el contrato son “lex inter partes” o “lex contractus” y vinculan a las licitadoras que concurren al procedimiento aceptando incondicionalmente sus cláusulas y a la Administración o entidad contratante autora del mismo.

Asimismo, el Tribunal General de la Unión Europea, en Sentencia de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), afirma en su apartado 78 que “(...) si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atenido a las condiciones que



*ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores”.*

Por otra parte, el artículo 138.3 de la LCSP, dispone que *“En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”,* y así lo prevé la cláusula 9.1 del PCAP.

Por tanto, este Tribunal considera que constatado el incumplimiento del formato exigido en los pliegos respecto al tamaño de letra debe aplicarse lo dispuesto en el apartado 8.A del anexo I del PCAP al respecto: *“No será tomada en cuenta para la valoración la documentación que represente cualquier exceso de páginas o de formatos sobre lo señalado.”*

En este supuesto el incumplimiento alegado es el formato de letra utilizado en el apartado 1 de la propuesta técnica de la adjudicataria, aunque la recurrente pretende que la consecuencia de tal incumplimiento se materialice detrayendo la puntuación obtenida por la adjudicataria en los apartados 3 y 4 de la propuesta técnica, cuando el pliego es claro al prever que la documentación que no se tendrá en cuenta es aquella que no respete el formato exigido, en este caso, el apartado 1.

Así este Tribunal, en el Resolución 648/2024, de 30 de diciembre, que resuelve el recurso especial tramitado con el número 599/2024, interpuesto por la misma recurrente contra la resolución de adjudicación del lote 2 de la misma licitación, ha acordado *“estimar el recurso especial anulando la resolución de adjudicación impugnada, con retroacción de las actuaciones a fin de que se detraiga de la puntuación total asignada a la propuesta técnica de la adjudicataria la correspondiente a la parte del apartado 1 en la que se ha utilizado un tamaño de letra inferior a 10.”*

Si bien, en el citado recurso la pretensión de la recurrente era que se *“anule y deje sin efecto el acuerdo impugnado y, en su lugar, acuerde la retroacción de las actuaciones a fin de que se detraiga, de la puntuación total asignada a la Propuesta Técnica de ACSA, la correspondiente a sus apartados 3 y 4, o en su defecto, la correspondiente a su apartado 1, y consecuentemente, tras lo anterior, se requiera a la UTE, al ser su oferta la primera clasificada, para que aporte la documentación previa a la adjudicación prevista en el artículo 150.2 de la LCSP.*

Sin embargo, el presente recurso especial ha de ser desestimado, pues como se ha expuesto, conforme a lo dispuesto en el pliego no cabe, como pretende la recurrente detraer la puntuación otorgada a la propuesta técnica de la recurrente en los apartados 3 y 4 de la misma.

#### **SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.**

Procede abordar a continuación la solicitud de multa formulada por la adjudicataria que fundamenta en *“que la verdadera voluntad del recurrente es la de dilatar la presente licitación y retrasar la inevitable adjudicación del*



*Lote 1 del Contrato a ACSA, y así poder seguir prestando el servicio durante este período, siendo patente en consecuencia la mala fe y la temeridad con las que ha sido interpuesto.*”

Pues bien, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».*

En este sentido, la Sentencia de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, señala:

*“Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución» (sentencias, Sección 16 Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular «algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))”.*

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, de 5 de junio de 2013 (JUR 2013\318327), delimita los conceptos temeridad y mala fe, señalando que

*«El primero (mala fe) tiene una proyección eminentemente subjetiva, porque es una creencia, mientras que - el segundo [temeridad] tiene un aspecto objetivo por cuanto equivale a una conducta procesal, de forma que la mala fe es aplicable al que es consciente de su falta de razón procesal, mientras que la temeridad supone la conducta procesal objetiva carente de fundamento defendible en derecho».*

Asimismo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (Sección 1ª) de 22 julio de 2014 (JUR 2014\275442): indica

*«La mala fe es un concepto claramente diferenciado de la temeridad por pertenecer esta última al ámbito de la actuación procesal y la primera al campo de las relaciones sustantivas que precisamente son las que dan lugar a la litis de tal modo que se actúa con temeridad cuando se sostiene una pretensión o una oposición en juicio sin mínima base, argumento o expectativa razonable, en tanto que ha de apreciarse mala fe cuando el demandado ha venido eludiendo de modo claro, mantenido y consciente el cumplimiento de las obligaciones o cuando el demandante ha venido buscando materialmente sin razón alguna el cumplimiento de un débito de contrario,*



*posturas que terminan llevando a la iniciación de un pleito con las consiguientes molestias, gastos y costas cuya asunción por la parte perjudicada es lógica en estos supuestos y, concretamente, los supuestos de mala fe por parte del obligado quedan de ordinario patentes a través de los previos requerimientos infructuosos que se le hayan podido dirigir o mediante otros datos que evidencien su posición remisa y obstaculizadora al normal cumplimiento».*

En el supuesto analizado, este Tribunal considera tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso que, si bien se ha desestimado, ha puesto de manifiesto que la adjudicataria ha incumplido el PCAP en la redacción de su propuesta técnica, no se puede concluir que el mismo carezca de fundamentación jurídica.

Por otro lado, tampoco puede apreciarse que se haya interpuesto con mala fe por el argumento invocado por la adjudicataria, pues el hecho de ser la actual adjudicataria no implica necesariamente que esté utilizando la vía del recurso especial suscitando cuestiones que hubieran sido abordadas y resueltas ya por este Tribunal, para retrasar la adjudicación.

Por tanto, no se aprecia que el recurso en su globalidad suponga un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, ni por tanto, que el mismo se haya interpuesto con temeridad o mala fe manifiesta. A ello se une que la adjudicataria no cuantifica tampoco el daño alegado.

En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica y que el mismo fuese a ser claramente desestimado, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **CLECE FS, S.A.**, y **CLECE SEGURIDAD, S.A.**, contra la resolución de 19 de noviembre de 2024 por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de Mantenimiento y Gestión Técnica de las Sedes de la Administración de Justicia en Andalucía”, (Expte. 198/2024 - CONTR 2024/491562), en relación al lote 1, tramitado por la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública.

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

**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 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.

