

Recurso 71/2026
Resolución 95/2026
Sección Segunda

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

Sevilla, 27 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el acuerdo de adjudicación de fecha 4 de febrero de 2026 dictado en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio integral de limpieza de las instalaciones de ACOSOL S.A» (Expediente 5035) promovido por la empresa pública local ACOSOL S.A.U adscrita a la mancomunidad de municipios Costa del Sol occidental, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de noviembre de 2025, se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, del procedimiento de adjudicación, abierto y mediante tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha en el citado perfil.

El valor estimado del contrato asciende a 2.367.205,79 EUR.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 4 de febrero de 2026 se adopta acuerdo de adjudicación del contrato mencionado a la entidad ■ (en adelante, la adjudicataria). Dicho acuerdo figura publicado en el perfil de contratante el 6 de noviembre de 2026 y notificado a la recurrente el mismo día, a través del sistema de notificaciones de la plataforma de contratación del Sector Público.

TERCERO. El 10 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro electrónico de este tribunal, a través del formulario general de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante, la recurrente) contra la resolución de adjudicación indicada en el ordinal anterior.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de la misma fecha se dio traslado al órgano de contratación del recurso especial, solicitándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración, ha tenido entrada en esta sede con posterioridad, en concreto, con fecha 16 de febrero de 2026.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones a los interesados, consta que se han presentado en plazo las formuladas por la 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.

Ostenta interés legítimo la recurrente dada su condición de licitadora que ocupa el segundo lugar en el orden de clasificación de proposiciones, con una puntuación total de 90,77 inmediatamente detrás de la adjudicataria (91 puntos)

TERCERO. Acto recurrible.

El objeto del recurso es la resolución de adjudicación del contrato relativo al servicio integral de limpieza de las instalaciones de ACOSOL S.A, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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 enviada por el órgano de contratación, 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 entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal que se declare la nulidad de la adjudicación realizada, se acuerde la retroacción de actuaciones a fin de que se aplique a la adjudicataria las sanciones previstas por los incumplimientos apreciados en su oferta de tal suerte que, una vez recalculada las puntuaciones parciales, y detraídos los nueve (9) puntos que se le han otorgado por la mayor inserción de información se le designe como adjudicataria por haber presentado la mejor oferta en su conjunto.

Mediante otrosí dice II solicita el acceso al expediente en los siguientes términos: *“Dispone el artículo 29.3 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que:*



“Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones.”

En el presente asunto, y como hemos justificado en el texto del recurso, la mercantil recurrente interesó el acceso al expediente a fin de verificar, entre otros documentos, la oferta técnica de la entidad propuesta como adjudicataria, permitiéndonos tan solo una consulta parcial donde, si bien se percibe el flagrante incumplimiento de formato, no se ha podido verificar la extensión de la información añadida de más al no poder observar el tamaño de fuente utilizado y, por ende, el grado de incumplimiento”.

El motivo de impugnación versa sobre la infracción del artículo 139.1 de la LCSP al denunciar que la adjudicataria ha incumplido en la redacción de su oferta las obligaciones de formato incluyendo un mayor volumen de información, pese a la limitación de la extensión de páginas.

En apoyo de su pretensión, trae a colación las conclusiones alcanzadas en el informe 6/2025, de 18 de febrero de la Comisión permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública del Gobierno vasco sobre el papel crucial de los pliegos en la determinación de las consecuencias por incumplimiento de los límites formales en las ofertas de las licitaciones públicas, que hace mención a la abundante doctrina de los Tribunales administrativos de recursos contractuales sobre la cuestión (Resoluciones 199/2022, de 21 de diciembre y 018/2021, de 4 de febrero del órgano administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi; Resolución 243/2023, de 3 de marzo del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, o la Resolución 648/2024, de 30 de diciembre de este Tribunal). Invoca, asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo 1400/2024, de 23 de julio de 2024, dictada en el Recurso de casación 2205/2021, que recoge la doctrina ya conocida de que los pliegos conforman la ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido como a los órganos de contratación.

Sobre la base de lo anterior, alega que el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), bajo la rúbrica *“Características del contrato”* prevé, en relación con la memoria técnica valorable como criterio sujeto a juicio de valor lo siguiente:

“Con un máximo de 60 páginas incluyendo Anexos, en tamaño A4. La memoria deberá presentarse con fuente Arial, tamaño 11 puntos, interlineado 1,15, espaciado posterior de 6 puntos, alineación justificada y márgenes de 2,5 cm (superior, inferior y derecho) y 3 cm en el margen izquierdo. El incumplimiento de estas especificaciones podrá ser motivo de exclusión o no valoración de la propuesta técnica.”

Manifiesta que la previsión anterior no permite albergar duda alguna sobre la obligación de los licitadores de atenerse en la redacción de la memoria a indicaciones expuestas sobre número de páginas, fuente, espacios, etc. en relación con el formato exigido. Asimismo, el pliego prevé la sanción ante el incumplimiento, que puede ir desde la no valoración de la oferta hasta la exclusión del licitador.

Respecto de la concreción del incumplimiento, afirma que *“Si bien esta parte y como consecuencia de una indebida interpretación de la cláusula de confidencialidad no ha podido ver el texto íntegro de la propuesta técnica presentada por Servilimpsa, aun cuando se ha anonimizado parte de la misma resulta mas que evidente que esta lici-*



tadora ha incumplido los deberes de formato, incluyendo dentro del número total de páginas permitido una mayor información al comprimirla mediante la utilización de un tamaño de fuente menor al admisible.

Así, se puede comprobar como en las páginas 7 y 25 a 29, ambas incluidas, de su memoria técnica, se han incluido cuadros que incluyen información totalmente relacionada con el objeto de la presente licitación que no se adecua a las especificaciones obligatorias para todos los concurrentes, y que afectan a los siguientes criterios de valoración según se desprende del índice aportado y cuya consulta si se ha posibilitado:

Página 7.- Se corresponde con las técnicas de limpieza del Plan de Gestión del Servicio (1.1)

Página 25.- Se corresponde con la Asignación del personal por turno y zona (1.2.3)

Páginas 26 a 29.- Se corresponde con los criterios de dimensionamiento: ratios superficie/operario, jornadas y refuerzos (1.2.4)

Sostiene que la mayor inserción de información en la oferta por parte de la adjudicataria (por la utilización de una fuente inferior a la obligatoria) ha determinado que aquella haya obtenido las puntuaciones parciales recibidas (4,50+4,50= 9 puntos) determinantes para la obtención de la adjudicación a su favor, y que, de haberse detraído, la deducción de los puntos citados alteraría la tabla de clasificación final de la que resultaría que la recurrente ostentaría el primer puesto en el orden de clasificación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso se opone, si bien parcialmente, como expondremos a continuación, al recurso sobre la base de las siguientes alegaciones:

1ª En relación con el acceso al expediente solicitado, indica que fue concedido conforme al artículo 52 LCSP con ponderación del deber de confidencialidad consagrado en el artículo 133 de la LCSP, y la adopción de las correspondientes medidas de salvaguarda. Niega la indefensión material que se le imputa en la medida que, según manifiesta la propia recurrente, ella misma ha podido identificar el incumplimiento, al habersele concedido el acceso solicitado.

2ª En relación con la cuestión de fondo planteada, invoca el carácter vinculante de los pliegos conforme a la doctrina consolidada por los Tribunales administrativos de Recursos Contractuales y jurisprudencia que establece que la exclusión de una oferta por incumplimientos formales debe ser una medida excepcional y justificada, reservada únicamente para supuestos de incumplimientos graves y relevantes que afecten a la esencia del proceso y a los principios de igualdad y transparencia.

Defiende que, en el presente caso, la eventual irregularidad formal carece de la entidad suficiente para justificar la exclusión o no valoración de la oferta, máxime cuando el propio pliego deja margen de apreciación al órgano de contratación y no se ha producido indefensión ni perjuicio real a la recurrente.

En concreto, refiere que el incumplimiento se circunscribe a determinadas páginas concretas del documento técnico de la adjudicataria (páginas 7 y páginas 25 a 29, ambas inclusive) consistiendo en la utilización de un tamaño de fuente inferior al mínimo exigido en determinados cuadros/ imágenes) tratándose, por tanto, de un incumplimiento parcial, localizado y objetivamente delimitable que no afecta a la totalidad de la memoria ni impide la comparación global de las ofertas.

Por otra parte, manifiesta que no puede presumirse, de manera automática, que el volumen de información incorporado a dichas páginas suponga una ventaja cualitativa sustancial respecto de la información que habría podido incluirse respetando de manera estricta el formato exigido. Sostiene que la pretensión de la recurrente de deducción de nueve puntos carece de apoyo en el pliego, que no contempla penalización alguna, sino la



exclusión o la no valoración por lo que introducir a posteriori una deducción supondría alterar el marco competitivo definido en los pliegos. Del mismo modo, la diferencia final de 0,23 puntos no permite inferir una traslación aritmética de forma automática del incumplimiento formal a una determinada minoración de puntuación, pues dicha incidencia no puede presumirse mecánicamente, sino que debe resultar de una nueva valoración técnica realizada conforme a los pliegos, prescindiendo del contenido no conforme.

3ª En relación con la retroacción del procedimiento al momento de valoración técnica de las ofertas (sobre B) manifiesta que *“viene a **allanarse** en la cuestión referida al error a la hora de interpretar los cuadros insertado en la oferta de [REDACTED] como imágenes, siendo más correcto que dichos cuadros y el texto que contiene los mismos debió emplearse el mismo formato que en el resto de la oferta, y lo recogido en los pliegos, considerando esta parte proporcionada la retroacción del procedimiento al momento de valoración de las ofertas técnicas (SOBRE B) procediéndose a nueva valoración técnica en la que se prescinda exclusivamente del contenido incorporado en la página 7 y en las páginas 25 a 29, ambas inclusive, del documento “Memoria Técnica del Servicio de SERVILIMPSA”, conservando el resto de actuaciones válidamente practicadas”.*

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Se opone al recurso con el contenido que obra en actuaciones y al que nos remitimos íntegramente por razones de extensión.

En síntesis, alega que no existe el incumplimiento de formato que se le imputa y niega la existencia de mala fe o de intento de obtener ventaja competitiva, insistiendo en que la mesa de contratación actuó dentro del margen de discrecionalidad técnica reconocido por la jurisprudencia, por lo que solicita la desestimación íntegra del recurso.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre el acceso al expediente solicitado.

Como se ha indicado en el fundamento quinto, la recurrente denuncia la falta de acceso al expediente de contratación en los siguientes términos y solicita ante este Tribunal el acceso justificándolo en los siguientes términos *“(…) interesó el acceso al expediente a fin de verificar, entre otros documentos, la oferta técnica de la entidad propuesta como adjudicataria, permitiéndonos tan solo una consulta parcial donde, si bien se percibe el flagrante incumplimiento de formato, no se ha podido verificar la extensión de la información añadida de más al no poder observar el tamaño de fuente utilizado y, por ende, el grado de incumplimiento”.*

Por ello, hemos de abordar dicha cuestión previamente a los motivos de fondo esgrimidos en el escrito de impugnación. Al respecto, el acceso al expediente en las oficinas de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, en este caso en este Tribunal, se regula en el artículo 52 de la LCSP que -bajo la denominación de acceso al expediente- dispone lo siguiente:

«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado



incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.».

A la vista de este precepto legal, en lo que aquí interesa, el artículo 52 de la LCSP exige como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial, y que aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total.

Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021 de 27 de mayo, 445/2021 de 5 de noviembre, 477/2023 de 28 de septiembre, 169/2024 de 19 de abril y 168/2025 de 21 de marzo, entre otras).

En este sentido, y en lo que aquí concierne, las personas interesadas han de solicitar el acceso al expediente al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y con la antelación suficiente para aquél pueda facilitarlo en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sólo en el caso en que el órgano de contratación incumpla con esta obligación, siempre que se le haya solicitado en los términos previstos en el artículo 52 de la LCSP, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder a la entidad recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

En el supuesto que examinamos, conforme a la documentación remitida por el órgano de contratación y que forma parte del expediente administrativo (en adelante, EA) resultan las siguientes actuaciones:

1º Con fecha 20 de enero de 2026 la recurrente presenta escrito dirigido al órgano de contratación solicitando el acceso al expediente en los siguientes términos: *“... a fin de que se nos permita el estudio de la documentación obrante en el mismo, incluido aquella tenida en cuenta para la elaboración del informe de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, a fin de poder evaluar los derechos que asiste a esta parte sobre posible impugnación de la adjudicación propuesta, sin que a dichos documentos se le pueda reconocer el carácter de confidencial por no cumplir los requisitos al efecto establecidos por el artículo 133 LCSP al no contener secretos técnicos o comerciales, entendiéndose en todo caso que se pueden eliminar, si existen, los posibles acuerdos comerciales con terceros”.*

2º La resolución de adjudicación se dicta el 4 de febrero de 2026, y es notificada a la recurrente el 6 de febrero de 2026.

Por tanto, de lo anteriormente expuesto se infiere que en la fecha en que se solicitó el acceso ante el órgano, no solo no se había notificado ni publicado en el perfil de contratante el acuerdo de adjudicación del contrato, objeto del presente recurso especial, sino que ni siquiera se había dictado, incumpléndose con ello uno de los presupuestos del acceso al expediente regulado en el artículo 52 de la LCSP. En el supuesto analizado, dicho plazo se inició a partir del día 6 de febrero de 2026 (fecha de la notificación a la recurrente) y no antes.



Así pues, en el presente caso no cabría acceder a la vista solicitada por la recurrente, al no concurrir uno de los requisitos necesarios para su concesión conforme al precepto legal citado, cual es haberla solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo 52 de la LCSP. Y por tal razón fue denegada mediante Acuerdo del Pleno de fecha 17 de febrero de 2026.

En el mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resoluciones 252/2020 de 16 de julio, 257/2020 de 23 de julio, 64/2023 de 27 de enero, 433/2024 de 4 de octubre y 51/2025 de 17 de enero.

SÉPTIMO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La controversia que suscita el presente recurso gira en torno al eventual incumplimiento por la oferta de la adjudicataria de la limitación en la extensión de páginas prevista en el apartado 8.A del anexo I - “*Características del contrato*” del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Recordemos que el incumplimiento que se denuncia va referido a determinadas páginas concretas del documento técnico de la adjudicataria (páginas 7 y páginas 25 a 29, ambas inclusive) consistiendo en la utilización de un tamaño de fuente inferior al mínimo exigido en determinados cuadros/ imágenes).

A la vista del informe del órgano al recurso lo primero que cabe reseñar es que formula una suerte de allanamiento parcial que, al margen de lo que se analizará a continuación, y aparte de determinar una contradicción ínsita respecto de los argumentos de oposición que esgrime, supone de hecho una alteración de la litis y conlleva un reconocimiento que no se adecua a las pretensiones verdaderamente ejercitadas.

En efecto, la recurrente pretende la anulación de la adjudicación, y la consecuente retroacción de actuaciones a fin de que se aplique a la adjudicataria una reducción en la puntuación otorgada en el criterio sujeto a juicio de valor (por la mayor cantidad de información que ha logrado introducir al exceder la limitación) y, por tanto, se le adjudique el contrato a su favor.

El informe del órgano –que reconoce la utilización de un tamaño inferior (en las páginas 7, y 25 a 29, ambas inclusive) de la oferta de la adjudicataria- defiende que lo anterior no ha impedido la evaluación comparativa de las ofertas ni se traduce en una ventaja sustancial; por otro, de manera contradictoria a lo que acabamos de exponer, al menos así lo entiende este Tribunal, el órgano se allana parcialmente manifestando que erró en la interpretación de los cuadros insertados como imágenes considerando que la recurrente sí debió emplear el tamaño de letra exigido por los pliegos, y reconociendo que procede una nueva valoración técnica en la que se prescindiera exclusivamente del contenido incorporado en las referidas páginas con conservación del resto de actuaciones practicadas.

A priori, tal reconocimiento debe considerarse como un allanamiento a las pretensiones formuladas en el recurso y, al no existir una regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al cual *«Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírá por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho»*.

De este precepto resultan los siguientes requisitos:

1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites.



2º) Que solo cabe no aceptarlo cuando la estimación de las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Pues bien, planteado en esos términos el allanamiento, y a la vista de esta regulación, el Tribunal debe examinar si la estimación del recurso en los términos expuestos supondría una manifiesta infracción del ordenamiento jurídico, único supuesto en que no cabría aceptar el allanamiento del órgano de contratación a la pretensión de la recurrente.

1º Como punto de partida hemos de acudir al apartado 8. A del anexo I del PCAP que prevé los “*Criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor. Hasta 40 puntos*” con el siguiente contenido:

“LA OFERTA TÉCNICA A INCLUIR EN EL SOBRE B DEBERÁ CONTENER UN ARCHIVO DESCRITO COMO “MEMORIA TÉCNICA DEL SERVICIO DE LIMPIEZA”, y deberá integrar obligatoriamente los siguientes ítems:

1. PLAN DE GESTIÓN DEL SERVICIO (Máx. 20 puntos)

1.1. Técnicas de limpieza por tipo de superficie (hasta 6 puntos)

- Clasificación de superficies: lisas, rugosas, acristaladas, metálicas, plásticas, etc.
- Técnicas específicas: fregado, aspirado, barrido manual y mecánico, desinfección, vitrificado, etc.
- Frecuencia de aplicación según tipo y uso de la superficie.
- Justificación técnica de la elección de métodos.

1.2. Asignación de tareas por zonas y efectivos (hasta 6 puntos)

- División por zonas funcionales (interiores, exteriores, zonas sensibles, etc.).
- Tabla de planificación de tareas por franja horaria.
- Asignación del personal por turno y zona.
- Criterios de dimensionamiento: ratios superficie/operario, jornadas y refuerzos.

1.3. Mecanismos de seguimiento y control informatizado del servicio (hasta 6 puntos)

- Descripción del sistema informatizado de control (software, app, etc.).
- Indicadores clave de rendimiento (KPIs).
- Registro de incidencias y partes de trabajo.
- Accesibilidad del sistema para los servicios generales.
- Informes periódicos y auditorías internas.

1.4. Coordinación con Servicios Generales (hasta 2 puntos)

- Protocolos de comunicación.
- Propuestas de reuniones periódicas.
- Responsables asignados y disponibilidad.
- Herramientas colaborativas (correo, acceso a plataforma, etc.).

2. RECURSOS ASIGNADOS AL SERVICIO (Máx. 15 puntos)

2.1. Maquinaria, útiles y herramientas (hasta 10 puntos)

- Relación detallada y justificada del parque de maquinaria: fregadoras, barredoras, aspiradoras, carros de limpieza, etc.

- Tecnología de apoyo: sensores, GPS, dispositivos móviles.
- Estado de conservación y mantenimiento preventivo.
- Plan de sustitución de maquinaria averiada.

2.2. Productos consumibles empleados (hasta 5 puntos)

- Detalle de productos (detergentes, desinfectantes, papel, bolsas, etc.).
- Adecuación al tipo de superficie.
- Criterios de seguridad y salud.



- *Sistemas de dosificación y reducción del consumo.*

3. CALIDAD AMBIENTAL (Máx. 5 puntos)

3.1. Procedimiento de gestión de residuos (hasta 4 puntos)

- *Recogida selectiva durante el servicio.*
- *Transporte y almacenamiento de residuos.*
- *Trazabilidad y control documental.*
- *Coordinación con gestor autorizado.*
- *Minimización de residuos generados por la propia actividad.*

3.2. Productos utilizados respetuosos con el medio ambiente (hasta 1 punto)

- *Certificados ecológicos.*
- *Productos biodegradables y sin sustancias nocivas.*
- *Sustitución de productos contaminantes por opciones ecológicas.*

Anexos a incluir:

- *Fichas técnicas de productos.*
- *Certificados medioambientales.*
- *Manual de uso del sistema informatizado.*
- *Cronograma de limpieza.*
- *Organigrama del equipo asignado.*

Documentación y forma de valoración justificativa relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de juicios de valor (SOBRE ELECTRÓNICO SOBRE “B”):

Con un máximo de 60 páginas incluyendo Anexos, en tamaño A4. La memoria deberá presentarse con fuente Arial, tamaño 11 puntos, interlineado 1,15, espaciado posterior de 6 puntos, alineación justificada y márgenes de 2,5 cm (superior, inferior y derecho) y 3 cm en el margen izquierdo. El incumplimiento de estas especificaciones podrá ser motivo de exclusión o no valoración de la propuesta técnica (...) (el énfasis es nuestro)

2º Obra en el EA (documento 6.3.2) la memoria técnica de la adjudicataria con una extensión de 60 páginas. Respecto de los cuadros que se insertan en las páginas 7, y 25 a 29 que afectan al apartado 1.1 “*Técnicas de limpieza por tipos de superficie*” y al apartado 1.2.4 “*Criterios de dimensionamiento: ratios superficie/operario, jornadas y refuerzos*” cabe señalar que no es cuestión controvertida - así lo reconoce el órgano de contratación en su informe- la utilización de un tamaño de fuente inferior al mínimo exigido en determinados cuadros/imágenes que figuran en las referidas páginas.

3º El informe de valoración técnica de las ofertas contenidas en los sobres B (documento 6.3) evalúa las ofertas de la recurrente y adjudicataria -con relación al criterio 1.1- con la siguiente justificación:

“*CRITERIO 1.1 TÉCNICAS DE LIMPIEZA POR TIPO DE SUPERFICIE (Máx. 6 puntos)*

Aspectos evaluados: clasificación de superficies – técnicas específicas- frecuencia de aplicación- justificación técnica de métodos

<i>Empresa</i>	<i>Nivel técnico apreciado</i>	<i>Puntuación propuesta</i>	<i>Motivación técnica resumida (para Mesa)</i>
<i>CAPROSS 2004 S.L</i>	<i>Excelente (100%)</i>	<i>6,00 6,00</i>	<i>Desarrolla un planteamiento técnico exhaustivo y estructurado por tipología de superficies (administrativas, industriales, zonas húmedas, acristalamientos y exteriores), vinculando cada una a técnicas específicas de limpieza, desinfección y mantenimiento. Justifica la</i>



			<i>elección de métodos en función del uso, tránsito y criticidad, con frecuencias coherentes y diferenciadas. Propuesta operativa y verificable.</i>
SERVILIMPSA	<i>Muy bueno (75%)</i>	<i>4,50 6,00</i>	<i>Clasificación adecuada de superficies y técnicas asociadas (manual/mecanizado) con frecuencias coherentes y ajustadas al pliego. La justificación de elección de métodos es menos profunda y comparativa que la mejor oferta, con enfoque más descriptivo</i>

CRITERIO 1.2 ASIGNACIÓN DE TAREAS POR ZONAS Y EFECTIVOS (Máx. 6 puntos)

Aspectos evaluados: división por zonas funcionales · planificación por franjas horarias · asignación de personal · criterios de dimensionamiento (ratios, jornadas y refuerzos)

<i>Empresa</i>	<i>Nivel técnico apreciado</i>	<i>Puntuación propuesta</i>	<i>Motivación técnica resumida (para Mesa)</i>
SERVILIMPSA	<i>Muy buena (75%)</i>	<i>4,50 6,00</i>	<i>División clara por zonas funcionales, planificación por franjas compatible con restricciones operativas. Asignación por centro/tarea coherente y auditable. Ratios razonables ligados a superficies y frecuencias. Sin elementos diferenciales de control avanzado para excelencia.</i>
CAPROSS 2004 S.L.	<i>Aceptable (50%)</i>	<i>3,00 6,00</i>	<i>La zonificación planteada se considera adecuada en cuanto a su alcance y distribución. No obstante, el desarrollo operativo del planteamiento podría beneficiarse de una mayor sistematización y claridad expositiva, especialmente en lo relativo a la articulación interna de la planificación, con el fin de reforzar la coherencia global del dimensionamiento del servicio</i>

La recurrente insiste en la incidencia determinante del incumplimiento formal en la valoración de la oferta de la adjudicataria.

Esta última, por el contrario, en sus alegaciones, aparte de negar el incumplimiento de formato que se le achaca, incide en que la recurrente basa su alegación en páginas que ella misma reconoce que no ha podido ver, al afirmar que no ha podido visualizar íntegramente la memoria técnica debido a la aplicación del artículo 133 de la LCSP. En ese sentido, incide en que la exclusión de una oferta por incumplimiento no puede basarse en meras conjeturas, sino que ha de basarse en hechos objetivos, claramente verificables, y ha de ser un incumplimiento claro y expreso, lo que no acontece en su oferta.

Pues bien, pese a las alegaciones formuladas por la adjudicataria que rebaten el incumplimiento de formato, la utilización de un tamaño de fuente inferior al exigido en el PCAP es un hecho objetivo claramente verificable y que ha podido ser corroborado por este Tribunal, en contraste con el tamaño de letra utilizado por la recurrente.

En ese sentido, hay que incidir en que, si bien el PCAP no distinguía entre imágenes y texto a la hora de exigir la utilización de un determinado tipo de fuente, no puede prosperar la alegación de la adjudicataria que en relación con las páginas 27 y 29 indica que son imágenes de documentos internos en “Excel” que no pueden incumplir el formato textual por tratarse de una imagen. Basta acudir a la memoria técnica de la recurrente para comprobar que los cuadros que inserta se ajustan al tamaño de letra exigido por el pliego.

No obstante lo anterior, cuestión distinta es que hayamos de analizar las consecuencias del incumplimiento de formato que reconoce el propio órgano de contratación, para lo cual 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 nos hemos pronunciado en reiteradas ocasiones, y que es extrapolable al caso que nos ocupa, ya que, aun cuando aquella aborde la extralimitación en el número de páginas de la memoria, el tamaño de letra –que es lo que se plantea en el presente recurso y la posibilidad consecuente de adicionar mayor información- es una exigencia formal que al final repercute en la cantidad de información a incluir en la memoria.

En la Resolución 576/2022, de 7 de diciembre, se expone la doctrina de este Tribunal al respecto, afirmando 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 a favor de un criterio antiformalista en la Sentencia de 26 de noviembre de 2012 manifestando 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”.

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. Así, se pronunciaba en los siguientes términos:

“(...) 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 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 1038/2016, de 16 de diciembre con 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”.>>

En el análisis de la cuestión que se somete a nuestra revisión, hemos de tomar como punto de partida que en los criterios a los que se circunscribe el presente recurso las ofertas de la recurrente y de la adjudicataria obtienen idéntica puntuación (9 puntos) y que, por tanto, a la vista de la escasa diferencia de puntuación existente entre ambas (0,23 puntos) la pretensión de la recurrente de aplicar la no valoración o la reducción de los 9 puntos obtenidos, supondría de manera automática que se antepusiera al primer lugar en el orden de clasificación de ofertas.

Pues bien, para poder determinar la incidencia que en la valoración global de la oferta de la adjudicataria pudo tener la inclusión de más información por la utilización de un tamaño de fuente inferior, es necesario acudir al resultado de la valoración de ambas ofertas respecto del criterio 1.1 “*Técnicas de limpieza por tipo de superficie*”. Así, la adjudicataria obtuvo en este criterio menor puntuación (4,50 puntos) que la que obtuvo la recurrente (6 puntos) quedando refutada la alegación que anuda la mayor información que la adjudicataria había incluido en la página 7 de la memoria técnica a la obtención de una mayor puntuación de manera global.

Ciertamente en el criterio 1.2 la adjudicataria obtiene mayor puntuación que la recurrente (4,50 puntos frente a 3) pero de la motivación o justificación técnica para la asignación de las correspondientes puntuaciones –que anteriormente hemos transcrito- no advierte este Tribunal que la utilización de un tamaño de fuente inferior y en definitiva que ese incumplimiento de carácter formal adquiera una magnitud cualitativa que haya sido determinante de la puntuación obtenida por la adjudicataria (4,50 puntos) frente a los 3 puntos obtenidos por la recurrente.

En este sentido, la justificación de la puntuación obtenida por la adjudicataria (muy buena 75% de la puntuación máxima del apartado) incide en que se ha advertido “*una división clara por zonas funcionales, planificación por franjas compatibles con restricciones operativas. Asignación por centro /tarea coherente y auditable. Ratios razonables ligados a superficies y frecuencias. Sin elementos diferenciales de control avanzado para excelencia*” mientras que la de la recurrente (que se califica de aceptable 50% de la puntuación máxima en el apartado) se motiva en que “*La zonificación planteada se considera adecuada en cuanto a su alcance y distribución. No obstante, el desarrollo operativo del planteamiento podría beneficiarse de una mayor sistematización y claridad expositiva, especialmente en lo relativo a la articulación interna de la planificación, con el fin de reforzar la coherencia global del dimensionamiento del servicio*”.

Por tanto, en la medida que el incumplimiento se circunscribe a determinadas páginas y no a la totalidad de la información a valorar en la memoria técnica (en concreto, a las páginas 7, 25, 26 a 29) no se infiere de manera determinante que ello haya podido influir de forma decisiva en la obtención de la mayor puntuación (máxime cuando afectaría en todo caso a uno solo de los criterios por haber obtenido la recurrente mayor puntuación en el otro). Tampoco advertimos que se haya vulnerado el principio de igualdad de trato que debe presidir toda licitación respecto de la oferta de la recurrente que sí respetó la limitación referida.

Así las cosas, no puede aceptarse el allanamiento del órgano de contratación en los términos formulados puesto que, sin perjuicio de lo que ya indicásemos respecto de la contradicción advertida en relación con los argumentos en los que el órgano ha basado la oposición al recurso, lo cierto es que lo que plantea es una suerte de retroacción de actuaciones al momento de valoración técnica de las ofertas para no tener en consideración la parte de la memoria técnica a la que afectase la superación del límite exigido en los pliegos, lo que no resultaría viable, una vez conocidas las ofertas ya que ello supondría un quebrantamiento del secreto de aquellas y en su



caso, de haber sido aceptado por no constituir una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico hubiera abocado a la anulación del procedimiento de licitación.

Por lo tanto, este Tribunal considera que el incumplimiento, antes descrito no puede ser calificado de incumplimiento flagrante, sino que se trata de un defecto meramente formal que, en cualquier caso, no ha incidido de manera significativa en la valoración comparativa de las ofertas, ni se ha traducido, como pretende hacer valer la recurrente, en una ventaja sustancial a favor de la adjudicataria, procediendo con ello la desestimación del recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el acuerdo de adjudicación de fecha 4 de febrero de 2026 dictado en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio integral de limpieza de las instalaciones de ACOSOL S.A» (Expediente 5035) promovido por la empresa pública local ACOSOL S.A.U adscrita a la mancomunidad de municipios Costa del Sol occidental.

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

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las 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.

