

**AL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE GALICIA (TACGAL)**

**EXPEDIENTE: EXPTE.: 2022/C004/000002**

**- SERVICIO DE LIMPEZA DE EDIFICIOS MUNICIPAIS VARIOS PARA O  
CONCELLO DE CAMARIÑAS**

Don Diego Blanco Veiga :

actuando en nombre y representación de "RURIS IMPIEZAS S.L.", con domicilio en . según consta acreditado en este expediente, como mejor proceda,

**DIGO**

**Primero.-** Que el pasado día 20 de octubre me ha sido notificada comunicación de la **Xunta de Goberno del Concello de Camariñas, que acuerda la exclusión de mi mandante bajo las siguientes premisas:**

*Primeiro.- Excluir da licitación á empresa RURIS, LIMPIEZAS Y MANTENIMIENTOS CORUÑA S.L., por ter as súas propostas, concretamente os Proxectos técnicos nos LOTE 1 e LOTE 2 (sobre B - cláusula 12.A.3.2 do PCAP - criterios avaliábles mediante xuízo de valor) unha extensión superior a 35 páxinas; obtendo unha valoración de 0 puntos (dado que non se valora a documentación que exceda de tal extensión), e consonte coa cláusula referida o licitador que non alcance unha puntuación mínima de 22,5 puntos en cada lote na valoración do conxunto dos criterios avaliábles mediante xuízo de valor será excluído da licitación.*

**Segundo.-** Que siendo dicha resolución un acto de trámite cualificado al determinar de modo directo la imposibilidad de continuar en el procedimiento de contratación por parte

de mi mandante, se procede a interponer en tiempo y forma Recurso Especial en materia de contratación, con base a los siguientes

## HECHOS

**Primero.-** El 18 de julio del 2023 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio del concurso del LIMPEZA DE EDIFICIOS MUNICIPAIS NO CONCELLO DE CAMARIÑAS. Mi mandante, Ruris limpiezas tomó participación en el LOTE1

Los Pliegos de Cláusulas Administrativas del contrato de referencia, desglosan en su CLÁUSULA 10.3 lo que al objeto de dicho contrato, se ha de considerar:

*"12.A.3.- Plan de control interno del desarrollo del servicio: (hasta un máximo de 10 puntos)*

*Se valorará el grado de detalle de la descripción del sistema de control interno propuesto, su coherencia y adaptación al servicio y su funcionalidad para la administración en orden a obtener un conocimiento real del mismo. Así mismo se valorará la calidad del plan de control propuesto. La valoración se realizará con arreglo a los siguientes subcriterios:*

*12.A.3.1.- Grado de detalle de la descripción del sistema de control interno propuesto: hasta un máximo de 5 puntos.*

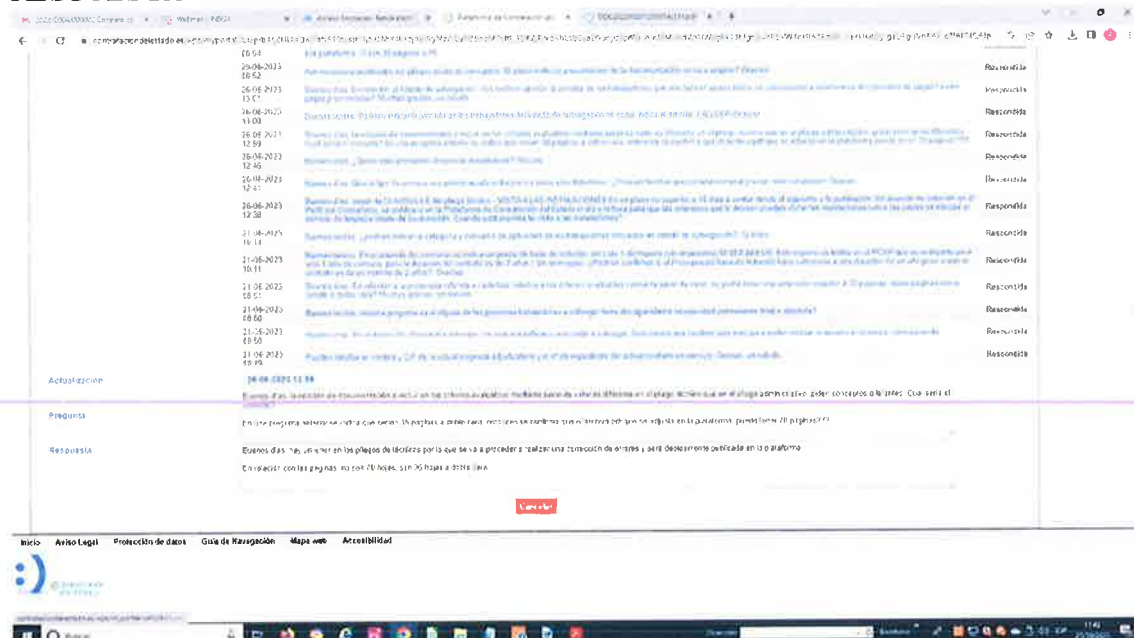
*12.A.3.2.- Coherencia y adaptación del sistema de control interno propuesto a las características de los servicios y calidad del plan de control propuesto, incluidos en el lote: hasta un máximo de 5 puntos. Documento asinado electronicamente, pódese validar a sinatura co código indicado na marxe na <https://sede.camarinas.net>. O código de verificación garante, mediante o cotexo na sede electrónica municipal, a integridade do documento (artigo 18.1.b da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de acceso electrónico dos cidadáns aos Servizos Públicos).*

*La valoración de estos criterios se efectuará conforme al contenido de la propuesta, su adecuación al criterio*



**PREGUNTA:** Buenos días, en relación a la propuesta referida a cada lote relativa a los criterios evaluables mediante juicio de valor, no podrá tener una extensión superior a 35 páginas. Estas páginas son a simple o a doble cara? Muchas gracias, un saludo.

**RESPUESTA CONCELLO:** A doble cara



A raíz de esta pregunta se realiza otra el día 26:

**PEGUNTA:** Buenos días, en la relación de documentación a incluir en los criterios evaluables mediante juicio de valor, es diferente en el pliego técnico que en el pliego administrativo, piden conceptos diferentes. Cual sería el correcto?

En una pregunta anterior se indica que serían 35 páginas a doble cara, entonces se confirma que el archivo PDF que se adjunta en la plataforma puede tener 70 páginas???

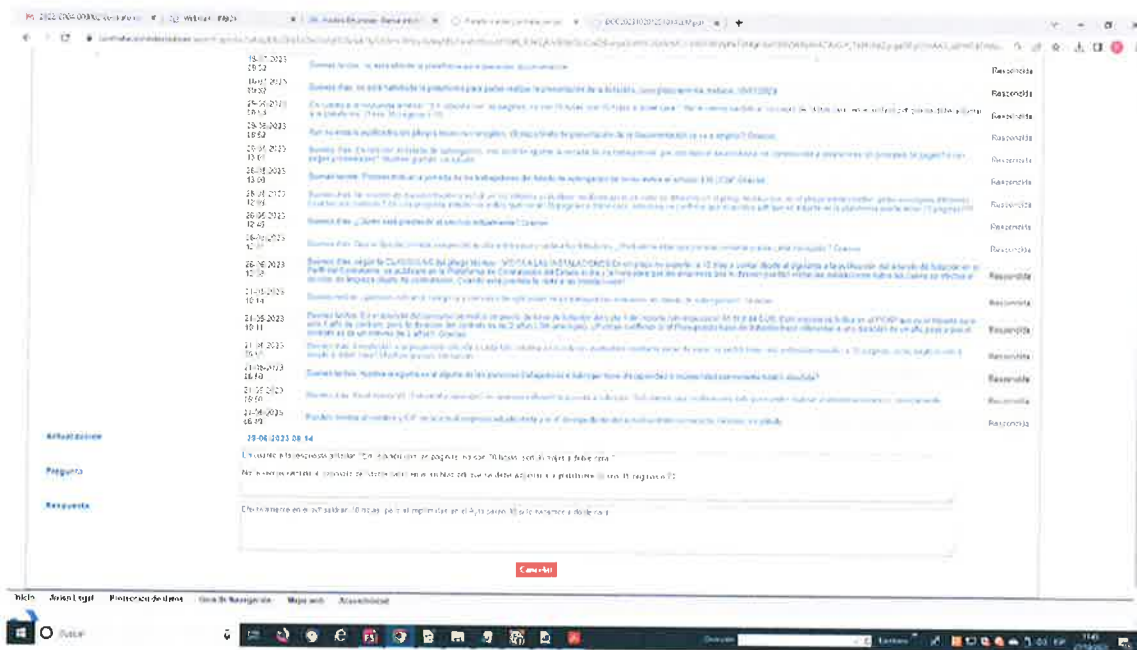
**RESPUESTA:** Buenos días, hay un error en los pliegos de técnicas, por lo que se va a proceder a realizar una corrección de errores y será debidamente publicado en la plataforma.

En relación con las páginas no son 70 horas, son 35 hojas a doble cara

**PREGUNTA:** En cuanto a la respuesta anterior "En relación con las paginas, no son 70 hojas, son 35 hojas a doble cara." No le vemos sentido al concepto de "doble cara" en el archivo

pdf que se debe adjuntar a la plataforma. O son 35 paginas o 70.

RESPUESTA CONCELLO: Efectivamente en el pdf saldrán 70 hojas, pero al imprimirlas en el Ayto serán 35 si lo hacemos a doble cara.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### FONDO DEL ASUNTO:

**Primero.-** Con respecto al único motivo por el que se acuerda la exclusión de mi mandante.

Lo primero que conviene indicar es que los pliegos no establecen exactamente que la superación del número de páginas como criterio de exclusión, si no que literalmente especifica que "no se valorarán", lo que equivale a puntuarlas en su caso como "0" puntos pero no su exclusión. Es un criterio de valoración, no de exclusión.

La segunda premisa de la que debe de partirse es que ante lo que estamos es ante una causa de exclusión por un motivo estrictamente formal, y por ello ante una exclusión del

derecho de libertad de las licitaciones, de ahí que en su interpretación haya de aplicarse el sentido finalista de la norma con proporcionalidad y medida. Primero porque el legislador no lo ha querido así, y de hecho el establecimiento de límites de folios en las ofertas no se configura como un criterio de exclusión de ofertas en la ley ni mucho menos. En realidad estamos ante medidas que los órganos de contratación han ido estableciendo con el objetivo real de agilizar los procesos de contratación y evitar que las empresas presenten amplios documentos de arduo estudio. Acoger así el criterio defendido por el concello sería extraordinariamente gravoso y desproporcionado.

Lo tercero de lo que debemos de partir es que puede observarse sin género de dudas que ha sido el propio Concello quien ha inducido a error a los licitadores cuando ante las preguntas efectuadas indica: "*Efectivamente en el pdf saldrán 70 hojas, pero al imprimirlas en el Ayto serán 35 si lo hacemos a doble cara.*"

Es por ello que esa puntualización es perfectamente compatible con el contenido del Pliego, porque pudiendo especificar que se refería a carillas, indica que se refiere a páginas, y luego matiza en sus preguntas que saldrán 70 hojas aunque al imprimir a doble cara serían 35. Mezcla constantemente los conceptos haciendo expresa referencia a un pdf de 70 hojas lo que naturalmente llevó a mi mandante a considerar que ese era verdaderamente el límite máximo exigible. Y de hecho el proyecto de RURIS ni siquiera llega a dicha cifra.

Con respecto al carácter vinculante de las preguntas efectuadas por los licitadores, se ha pronunciado en su

Resolución 295/2023, de 9 de marzo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En cuanto al carácter vinculante o no vinculante de las respuestas a consultas o aclaraciones, dice el Tribunal que debemos partir de lo dispuesto en el art 138.3 LCSP:

*«3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.*

*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».*

Por lo tanto entendemos que ha de tenerse en cuenta el carácter vinculante de dicha respuesta por cuanto ha procedido a su publicación con efectos generales en la Plataforma y ha inducido claramente a error a mi mandate. Porque así lo establece el apartado 13.3 del PCAP cuando establece:

*"Asimismo, se podrá solicitar información adicional hasta teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 138.3 LCSP, 6 días antes del cierre del plazo de licitación"*

Pero es que además entenderlo de otro modo implicaría conculcar la doctrina de los actos propios. A estos efectos dicho principio tiene su fundamento en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia y auto limita la libertad de actuación de la administración cuando se han creado expectativas razonables en el comportamiento ajeno, de tal manera que cuando la administración crea en una persona la confianza en una determinada situación aparente y la induce por ello a obrar en un determinado sentido, sobre la base en la que ha confiado, no puede pretender que aquella situación era ficticia y que lo que debe prevalecer es la situación real.

Así, lo indica con claridad la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2016 (Rcc. nº 4048/2013) que establece

*"Acorde con los hechos sucintamente expuestos podemos considerar lesionada la confianza legítima, pues la Administración no puede adoptar decisiones que contravengan las perspectivas y esperanzas fundadas en las propias decisiones anteriores de la Administración. Cuando se confía en la estabilidad de su criterio, evidenciado en múltiples actos anteriores en un mismo sentido, que lleva al administrado a adoptar determinadas decisiones, se genera una confianza basada en la coherencia del comportamiento administrativo, que no puede defraudarse mediante una actuación sorprendente. La invitación a formalizar una subvención y las actuaciones posteriores necesarias y favorables, todas ellas, a su conclusión, forja una fundada esperanza de lo que era razonable y coherente esperar. Conviene tener en cuenta que confianza legítima requiere, en definitiva, de la concurrencia de tres requisitos esenciales. A saber, que se base en signos innegables y externos (1); que las esperanzas generadas en el administrado han de ser legítimas (2); y que la conducta final de la Administración resulte contradictoria con los actos anteriores, sea sorprendente e incoherente (3)".*



Y esto es precisamente lo que ha sucedido aquí, y es que la actuación de la administración ha generado una apariencia de buen derecho entre quienes interpretaban, como mi mandante que con ello se estaba permitiendo formular la oferta con un pdf que impreso a doble cara serían 35 páginas pero que globalmente podía llevar a una extensión de 70. Duda legítima y generada como decimos por el propio concello quien no puede ahora pretender desdecirse del criterio explicitado y publicado. Porque lo cierto es que hizo público en la Plataforma dicha explicación y ello no puede ahora erigirse en criterio ni más ni menos que de exclusión. Ello implica un ataque frontal a la discrecionalidad absoluta y la desigualdad en el acceso a las licitaciones.

Una cosa es que exista discrecionalidad técnica a la hora de valorar los criterios de valoración sujetos a juicio de valor, y otra muy distinta es que cuando se erigen verdaderamente en criterios de exclusión esa discrecionalidad se torne en un reglamentada.

### **Segundo.- Con respecto al criterio antiformalista**

Con respecto a este tipo de vicios ya ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Supremo en supuestos similares cuando afirma que ha de estarse a un criterio de razonabilidad antiformalista precisamente porque la contratación administrativa ha de garantizar el derecho a la libertad de acceso a las contrataciones públicas.

Así lo resolvió en sentencia de 26 de noviembre de 2012 dictada en el recurso 2322/2011.

Sostiene a este respecto el TS en sus fundamentos octavo y noveno:

OCTAVO.- El tercer motivo formulado, al amparo del artículo 88.1,d) de la Ley de esta Jurisdicción , alega la infracción tanto del artículo 79 del Real Decreto Legislativo 2/2000 , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando exige, respecto a las ofertas, y entre otros extremos, que se sujetarán al modelo que se establezca en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como de la cláusula 8ª del pliego de condiciones, que dispone que la oferta técnica -"sobre número 2"- no podrá exceder de cien páginas; lo que no se ha respetado en este caso, incumpléndose así las normas rectoras del contrato.

Y añade que el referido pliego de cláusulas administrativas particulares constituye la ley del contrato, que vincula de manera estricta tanto a la Administración como a los licitadores. La Comunidad de Madrid se opone a este motivo, por entender que el número máximo de páginas establecido en el párrafo primero de la cláusula no incluye los índices, ni los anexos de carácter gráfico o numérico que puedan incorporarse a la oferta técnica, de manera que no debe incluirse en ese límite el conjunto de gráficos técnicos y documentación comercial, que no constituyen, en sentido estricto, el concepto de "oferta técnica". Y anade que, en todo caso, la eventual superación del límite comportaría una irregularidad no invalidante, que en ningún supuesto podría comportar la exclusión de los licitadores. Por su parte Homo Virtualis SAU se opone al motivo, porque la recurrente no la incluye en la relación de adjudicatarias cuyo sobre nº 2 de la oferta supera los 100 folios y además porque carece de fundamento jurídico alguno.

NOVENO.- El motivo no puede prosperar.

Ha de recordarse que la cláusula octava del Pliego señala que « La "Oferta técnica", sobre número 2, no podrá exceder de 100 páginas, modelo DIN-A4, mecanografiadas a doble espacio, con una letra de tamaño no inferior a 12 puntos. Un máximo de 10 páginas se destinarán al resumen del contenido del sobre número 2 al que se refiere el párrafo anterior de la presente cláusula. El número máximo de páginas establecido en el párrafo primero de la presente cláusula no incluye los índices, ni los anexos de carácter gráfico o numérico que puedan incorporarse a la oferta técnica...»

No se discute que, como reitera la jurisprudencia -entre otras, sentencias de 19 de julio de 2000 (recurso 4324/1994 ),

17 de octubre de 2000 (recurso 3171/1995 ), 24 de junio de 2004 (recurso 8816/1999 ), 4 de abril de 2007 (recurso 923/2004 ) y 27 de mayo de 2009 (recurso 4580/2006 )-, el pliego de condiciones es, en buena medida, la "ley del contrato", que vincula a las partes del mismo, pero es que no se ha demostrado la vulneración de la cláusula octava.

Efectivamente, ya en el escrito de contestación a la demanda la Comunidad de Madrid en relación a Uniprex Televisión indicaba que " reconoce la propia actora que la oferta presentada no excede del número de hojas previsto ". Y así puede comprobarse al folio 993 de las actuaciones (Tomo IV).

En relación a la mercantil Televisión Digital Madrid se hacía constar que « dicha mercantil presenta una oferta de 98 hojas, folios 5-103, correspondiendo el resto de documentación a un Anexo al que se incorpora un gráfico y documentación acreditativa de compromisos referenciados en la oferta, por lo que nada nuevo añaden ».

Por lo tanto la oferta como tal comprendía únicamente 98 hojas (folios 1208 y siguientes del Tomo V de las actuaciones), por lo que se mantenía dentro del límite establecido.

Finalmente, en cuanto a Libertad Digital Televisión se hacía constar que: " en la oferta no se pueden considerar los 154 folios que se pretenden de contrario, toda vez que habría que descontar los gráficos, folios 82,83, 87, 88, 93, 94, 108-115, 117-123, correspondiendo los folios 125-161 a gráficos técnicos y documentación comercial que no constituyen en sentido estricto oferta técnica. Excluida dicha documentación no se supera el máximo de hojas ". Ninguna prueba que desvirtúe esos extremos se ha practicado de contrario, por lo que ha de concluirse que las ofertas citadas se ajustaban al número de folios exigido.

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"

Así este ha sido el criterio defendido en múltiples ocasiones por el TACGALEN Resolución 12/2018:

"cómpre sinalar que a exclusión das ofertas por cuestións formais debe ser obxecto dunha interpretación estrita, por ser un acto contrario aos principios de libre concorrència e antiformalidade que rexen na contratación pública, e vinculada en todo caso a criterios de proporcionalidade. Máis nun suposto en que xa existe un adxudicatario, polo que os intereses de terceiros licitadores non poden prevalecer sobre o interese público que supón o cumprimento da oferta máis vantaxosa, aquí xa declarada no acordo de adxudicación"

También lo ha venido sosteniendo el TARC y tenemos que hacer referencia a la Resolución de este Tribunal núm. 1227/2017 donde indica:

"La doctrina de este Tribunal en torno a esta cuestión aparece desarrollada en la Resolución 1022/2017, de 3 de noviembre, dictada en el Recurso 986/2017, donde se señala que «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, la Cláusula 18 PPT señala que «18.1.- MEMORA TÉCNICA: Se incluirá en el "Sobre 8". Tendrá un máximo de 20 folios, redactados en letra tipo calibri número 11, interlineado 1,5, contendrá la información relativa a los siguientes apartados: [...]». La recurrente

*considera que las ofertas de La Encina, Eulen y Urbaser deben ser excluidas por superar el umbral señalado, sin invocar conculcación alguna del principio de igualdad; es decir, pretende la quiebra del principio de concurrencia sin expresar de qué modo y en qué medida la igualdad de los licitadores puede haberse visto comprometida y debe prevalecer sobre la concurrencia. Pues, ante la ausencia de exposición alguna en esta línea, examinado por el Tribunal el contenido de las memorias presentadas, se aprecia, por un lado, que Eulen y Urbaser exceden mínimamente el límite fijado en los Pliegos, de tal suerte que media página para la oferta de Eulen y tres para la de Urbaser se antoja un exceso inocuo para conculcar la igualdad de los licitadores en la presentación de sus proposiciones. En lo que respecta a la oferta de La Encina, examinado el sobre B, excluyendo las fotografías, contiene 20 folios, lo que considera este Tribunal que no compromete la igualdad de los licitadores, pues, en puridad, no contiene más que 20 folios redactados, siendo las fotografías complementarias y no aportan información adicional alguna."*

Aplicada la anterior doctrina al caso que nos ocupa, tenemos que ni siquiera existe en sí misma una superación de extensión en cuanto a la redacción de la oferta de acuerdo con la aclaración efectuada ante las preguntas de los licitadores.

Por lo tanto y a juicio de esta parte, las normas no solo han de ser interpretadas en sus propios términos si no bajo los principios y reglas generales de la lógica y la proporcionalidad, garantizando en todo caso un derecho que se ha erigido como central en el ámbito de la contratación pública que es el de "libertad de acceso a las licitaciones públicas" y que desde luego ha de interpretarse bajo el paraguas del principio antiformalista.

En su virtud, al Tribunal

SOLICITO, que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, junto con la documentación que se acompaña, se admita, procediendo a dar el trámite legalmente oportuno y se dicte resolución mediante la que, con estimación del presente recurso se anule la resolución por la que se acuerda la exclusión de mi mandante, acordando la retroacción de las actuaciones con los efectos legales oportunos.

OTROSÍ DIGO.- Que con el objeto de evitar perjuicios en tanto a la adjudicación del contrato y posterior inicio de ejecución del mismo, se acuerde la SUSPENSIÓN del presente procedimiento en tanto no se resuelva el presente recurso.

En A Coruña, a 8 de noviembre de 2023

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Administrador

INDICE DE DOCUMENTOS:

1. Listado de preguntas y respuestas del órgano de contratación

