



Recurso nº 1694/2024

Resolución nº 221/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 20 de febrero de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. Luis Corrales Castaño, en representación de la UTE THICORCA-IBEROSPORT JARDINES DE PALMA, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de contratación del “*Mantenimiento del arbolado y palmeras en el puerto de Palma*”, con expediente referencia E24-0117, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares, el Tribunal, en sesión de la fecha de referencia, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 8 de agosto de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato de “*Mantenimiento del arbolado y palmeras en el puerto de Palma*”, con expediente E24-0117, convocado por la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Baleares. El contrato se califica como contrato de servicios, con un valor estimado del contrato de 2.363.939,3 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. De acuerdo con apartado “22. *Documentación a presentar*” del cuadro de características:

“Limitación de número de páginas

Sometida a valoración por parte de Comisión Técnica



A los efectos de valoración de ofertas, la Comisión Técnica únicamente valorará el contenido de las proposiciones técnicas dentro del límite máximo establecido (portada e índices no computan).

Dada la presentación electrónica una cara corresponde a una página, siendo el anverso y reverso dos páginas independientes.

SOBRE B

1. Descripción de la propuesta metodológica

Máximo 4 páginas DIN-A4

2. Gamas de mantenimiento

Máximo 2 páginas DIN-A4

...

Formato de páginas

El tamaño del papel será DIN A4 y podrán utilizarse algunas páginas en formato DIN A3, que computará cada una como una sola página, para la representación de gráficos, cronogramas, cuadros resumen y otros elementos similares que requieran una mayor amplitud y detalle.

En caso de exceder de manera significativa el número de páginas indicados, podrá ser motivo de exclusión.

El formato será en letra Times New Román 11 e interlineado sencillo con un índice numerado acorde a los apartados definidos”.

Tercero. En fecha 18 de septiembre de 2024, la mesa de contratación procede a a la apertura del sobre B “*Criterio evaluable mediante juicio de valor*”, haciendo constar que

De la documentación aportada por las empresas licitadoras se certifica lo siguiente:



Empresa Licitadora	Documentación técnica presentada	Número de páginas
MELCHOR MASCARÓ, S.A.U.	SÍ	14
JARDINES CAMPANER, S.L.U.	SÍ	7
URBASER, S.A.	SÍ	16
UTE THICORCA – IBEROSPORT JARDINES DE PALMA	SÍ	7
LOGISTICA URBANA AMBIENTAL, S.A.	SÍ	48
EULEN, S.A.	SÍ	15

Cuarto. En fecha 15 de noviembre de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el acuerdo del órgano de contratación resolviendo adjudicar el contrato, por resultar la oferta de mejor calidad-precio, a la empresa EULEN, S.A.

Quinto. En fecha 9 de diciembre de 2024 la UTE THICORCA-IBEROSPORT JARDINES DE PALMA, interpone recurso ante este Tribunal contra el acuerdo de adjudicación, solicitando la suspensión del procedimiento de contratación.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente informe.

Séptimo. En fecha 17 de diciembre de 2024 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo presentado alegaciones MELCHOR MASCARÓ, S.A.U. y EULEN, S.A.

Octavo. La secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 19 de diciembre de 2024 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación



producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. La legitimación se regula en el artículo 48 LCSP, que señala que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

En el presente caso el recurso se ha interpuesto por un licitador cuya oferta quedó clasificada en segundo lugar, por lo que la pretendida exclusión de la oferta del adjudicatario podría determinar la adjudicación del contrato a su favor.

Tercero. El recurso, en relación con la adjudicación, se ha interpuesto frente un acto susceptible de recurso.

Así, conforme al artículo 44 de la LCSP

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:



...

c) *Los acuerdos de adjudicación*".

En el presente caso, el recurso se ha interpuesto contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Quinto. El recurso se basa en un único motivo, entender que la oferta de EULEN debió ser excluida por superar el sobre B el número máximo de folios que indicaba el apartado 22 del cuadro de características.

El órgano de contratación se opone al recurso por entender que:

1. El recurrente no está debidamente representado por la persona que firma el recurso.
2. El recurso es extemporáneo pues debió recurrirse la admisión de la oferta de EULEN por la mesa de contratación cuando abrió dicho sobre en la reunión de 18 de septiembre.
3. Los pliegos no contemplaban la exclusión automática de las ofertas que superaran el número de folios máximo, sino sólo cuando el exceso fuera significativo. Además, en respuesta a una pregunta de un potencial licitador sobre el uso de DIN A4 o DIN A3 se indicó que se admitiría un total de 15 folios en el sobre B.

MELCHOR MASCARÓ, S.A.U. manifiesta que existía una consulta en el Portal de Licitación Electrónica de la Autoridad Portuaria de Baleares en la que la respuesta dada por el órgano de contratación habilitaba la ampliación de la extensión del número de páginas de la oferta técnica, que la oferta del recurrente es la que incumplió los requisitos exigidos en el PCAP en cuanto al tamaño de los documentos de la oferta técnica (DIN A4) al presentar 2 páginas de la propuesta metodológica en formato DIN A3; y que debe



anularse la licitación porque la ampliación del número de páginas admisibles se realizó sin modificar los pliegos.

EULEN, S.A. se opone al recurso por entender que, en el apartado de preguntas y respuestas del expediente de licitación en el Portal de Licitación Electrónica de la Autoridad Portuaria de Baleares, el propio órgano de contratación permitió que se ampliara el número de páginas de la proposición técnica hasta un máximo de 15 páginas.

Sexto. En primer lugar, debemos resolver los motivos de inadmisión puestos de manifiesto por el órgano de contratación.

Según el órgano de contratación, el escrito de interposición del recurso está firmado por D. Luis Corrales Castaño como representante de la UTE, pero en el asiento de presentación en el registro se ha identificado como interesada la sociedad THICORCA HERRERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S.L. y como representante a D.^a Carmen Tatiana Villanueva Espinosa.

A requerimiento de este Tribunal, se ha presentado autorización por parte de THICORCA HERRERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S.L. y de IBEROSPORT INNOVACIÓN Y EQUIPAMIENTOS, S.L. en favor de D.^a Carmen Tatiana Villanueva Espinosa para interponer recursos en representación de la UTE dentro del *“Expediente de Contratación Ref: E24-0117 para el ‘Mantenimiento del arbolado y palmeras en el puerto de Palma. Trabajos de mantenimiento en arbolado y palmeras’, siendo el órgano de contratación la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Baleares”*, por lo que, al amparo del artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debe considerarse acreditada la representación y por admisible la interposición del recurso.

En segundo lugar, entiende el órgano de contratación que la recurrente dejó firme el acuerdo de admisión de la oferta de EULEN, que identifica con el acuerdo de la mesa de contratación de 18 de septiembre. Sin embargo, como bien reconoce el propio órgano de contratación, no existe tal acuerdo de admisión, sino que simplemente se procedió a la apertura del sobre B y a *“Remitir las proposiciones de las empresas licitadoras a la Comisión Técnica para que emita un informe de valoración de las ofertas presentadas cuya evaluación depende de un juicio de valor”*, por lo que resulta correcto el proceder de la



recurrente de impugnar el acto de adjudicación, como acto que perjudica sus intereses legítimos, aunque se base en que debió procederse a la exclusión de la oferta por el órgano de contratación con carácter previo. Así, como ya señalamos en nuestra Resolución nº 316/2024, de 29 de febrero:

“En resumen, venimos a exigir ‘como mínimo, so pena de vaciar de sentido la norma, que se trate de una formal y expresa decisión del órgano en cuestión admitiendo una o varias proposiciones en un específico trámite del procedimiento como consecuencia de una expresa previsión legal a tal respecto’, o al menos-como resulta de tales Resoluciones- en los pliegos.

No existe un acto de admisión del órgano de contratación, configurado como tal en los pliegos rectores de esta licitación para el contrato de suministros, por lo que la admisión de las tres licitadoras a las que la recurrente quiere expulsar del procedimiento en esta fase inicial, no está configurada como un acto del poder adjudicador, y en efecto, no goza del carácter de acto de trámite cualificado susceptible de revisión al amparo del artículo 44.2 letra b) de la LCSP.

Por tanto, y en seguimiento de la doctrina expresada, consideramos que no se configuró un verdadero acto de admisión que resulte recurrible, por lo que está recurso ha de ser inadmitido por inexistencia de actuación administrativa susceptible de revisión en esta vía (artículo 55 letra c) de la LCSP)”.

Por lo tanto, la “no exclusión” no puede ser objeto de impugnación autónoma, sino que, como ha hecho el recurrente, deberá dirigirse el recurso contra el acto de adjudicación en favor de la oferta que se entienda debió ser excluida, al ser este acto el que de forma directa decide la adjudicación, perjudicando los intereses legítimos de los licitadores concurrentes.

Séptimo. Entrando a analizar el fondo del recurso, debemos partir de la condición de los pliegos como auténtica *lex contractus* que debe regir el procedimiento de contratación.

En el presente caso, a diferencia de los sostenido por la recurrente, los pliegos no establecían una exclusión automática en caso de superarse el número de folios en el sobre



B, sino que sólo se contemplaba en caso de superarse “significativamente”, lo que supone introducir un concepto indeterminado que requiere de valoración en cada caso concreto.

Dada la falta de claridad de los pliegos, que contemplaban la posibilidad de presentar folios de diferentes formatos, a preguntas de un potencial licitador el propio órgano de contratación aclaró el 9 de septiembre de 2024, que podían incorporarse hasta 15 folios tamaño DIN A4 en el Sobre B, instrucciones conocidas por el recurrente y a las que se ajustó la empresa adjudicataria, por lo que difícilmente puede sostenerse que procedía la exclusión de su oferta.

No debe olvidarse que el principio de igualdad de trato a los licitadores también concurre en el art. 1 de la LCSP con los de transparencia, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa, por lo que, como hemos señalado en reiteradas ocasiones en relación a los incumplimientos de las limitaciones a la forma de redacción de las ofertas, hay que ponderar adecuada y proporcionalmente las consecuencias de los incumplimientos formales en la elaboración de las ofertas, doctrina que resume perfectamente nuestra Resolución nº 44/2019 de 24 de enero en la que afirmamos:

“En relación con el incumplimiento de este tipo de exigencias formales, es cierto que es criterio de este Tribunal 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’ (Resolución nº 1060/2015), si bien esta doctrina se matiza al reconocerse 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 mentada 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”.

Aplicando dicha doctrina a las concretas circunstancias del presente caso, es evidente que no puede apreciarse un incumplimiento flagrante de los pliegos por la adjudicataria, ni una vulneración del principio de igualdad en la actuación del órgano de contratación:

- a) los pliegos, en una interpretación sistemática, aunque establecían un número máximo de páginas (“1. Descripción de la propuesta metodológica, Máximo 4 páginas DIN-A4. 2. Gamas de mantenimiento Máximo 2 páginas DIN-A4”) no eran claros en cuanto a las consecuencias de su incumplimiento, contemplando como una mera posibilidad la exclusión, en caso de superar significativamente el número de páginas.
- b) el órgano de contratación trató de aclarar dicha indeterminación respondiendo a una pregunta y fijando en 15 folios DIN A4 el límite máximo del sobre B y
- c) el adjudicatario se ajustó a las instrucciones que facilitó el órgano de contratación al respecto.
- d) El carácter flexible de las exigencias de los pliegos se evidencia asimismo en que permitían utilizar otro formato de página, DIN-A3, para la representación de gráficos, cronogramas, cuadros resumen y otros elementos similares que requirieran mayor amplitud y detalle.
- e) Visto el resultado de las valoraciones técnicas, las puntuaciones obtenidas por las empresas licitadoras no parecen guardar relación con la extensión de la documentación técnica, pues la recurrente (que presentó propuesta de 6 páginas e índice) obtuvo tan solo 1,24 puntos menos que la adjudicataria y otra de las mercantiles, URBASER que presentó 16 páginas resultó peor valorada que la recurrente, con una diferencia de 1,60 puntos.

En consecuencia, no puede apreciarse que la oferta del adjudicatario debiera haber sido excluida, por lo que debe desestimarse el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. Luis Corrales Castaño, en representación de la UTE THICORCA-IBEROSPORT JARDINES DE PALMA, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de contratación del “*Mantenimiento del arbolado y palmeras en el puerto de Palma*”, con expediente referencia E24-0117, convocado por la Autoridad Portuaria de Baleares.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES