



Recurso nº 681/2022 C. Valenciana 170/2022

Resolución nº 868/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 13 de julio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. A. A., en representación de la sociedad SALVAMENT I EMERGENCIAES EN PLATGES, S.L., y D. C. R. C., en representación de la sociedad MEDITERRANIAN ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y DEPORTE, S.L., licitadoras en el procedimiento como UTE SAEMED, contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Peñíscola para contratar el *“Servicio de salvamento, socorrismo y vigilancia en las playas de Peñíscola”*, expediente 2021/00006408Y; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Peñíscola ha tramitado el procedimiento para la contratación del *“Servicio de salvamento, socorrismo y vigilancia en las playas de Peñíscola”*, expediente 2021/00006408Y.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 15 de enero de 2022 y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 18 de enero de 2022.

Tercero. El escrito de recurso se presentó el día 27 de mayo de 2022 ante este Tribunal. La UTE recurrente impugna en su recurso la adjudicación del contrato a la empresa AUNAR GROUP 2009, S.L. El motivo del recurso es la superación, por parte de la oferta de la empresa adjudicataria y de la segunda empresa clasificada, de la extensión máxima prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) para la memoria técnica. Concretamente, en la cláusula 20 del PCAP se estableció:



“ARCHIVO ELECTRÓNICO N.º 2 (SOBRE N.º 2): DOCUMENTACIÓN TÉCNICA RELATIVA AL CRITERIO CUYA CUANTIFICACIÓN DEPENDE DE UN JUICIO DE VALOR (CRITERIO SUBJETIVO) En el interior deberá estar la Memoria Técnica, que deberá contener los apartados indicados en la Cláusula 13 del PCAP. La Memoria Técnica no podrá tener una extensión superior a 80 hojas, en formato DIN A4, letra arial 11. Se presentará en formato electrónico (pdf), y no deberá superar la capacidad de 50 megas”.

Alega la recurrente que la adjudicataria y la segunda clasificada presentaron memorias cuya extensión superó ese límite fijado en la cláusula 20 del PCAP. Concretamente la extensión de las memorias de tales empresas ascendió respectivamente a 103 y 85 páginas. Entiende por ello la UTE recurrente que ambas empresas incumplieron los pliegos en este punto. Motivo por el cual ya presentó una reclamación durante el procedimiento de licitación, sin que sus argumentos fueran acogidos por la mesa de contratación y los técnicos que la asesoraban.

La recurrente centra la discusión en torno al sentido que deba darse a la expresión de 80 hojas, recogida en la cláusula del PCAP antes transcrita. El recurso defiende que es incorrecta la solución dada por la mesa de contratación y sus técnicos, consistente en entender que, de acuerdo con la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, cada “*hoja*” puede suponer dos “*páginas*”. Y que, por lo tanto, en este caso, la extensión de 80 hojas de la memoria podía tener hasta 160 páginas. Por lo que no se habría producido incumplimiento por parte de las dos empresas.

Rebate las anteriores consideraciones la recurrente esencialmente, basándose en que la memoria técnica debía presentarse en formato electrónico. Y que, en un documento electrónico, carece de sentido y aplicabilidad el concepto o definición de hoja previsto para los documentos en soporte papel. Señala que tanto la definición de hoja como la de página, están previstas para los documentos en formato papel. Concluye que la definición de la Real Academia de que “*hoja*” significa “*en los libros y cuadernos, cada una de las partes iguales que resultan al doblar el papel para formar el pliego*” no puede ser aplicable al documento electrónico, ya que no hay papel. Y que únicamente en el momento de la impresión del documento es cuándo surge el concepto de hoja. Añade que, además, en



los documentos electrónicos resulta posible imprimir hasta 16 páginas por hoja, por lo que *“siguiendo el argumento utilizado por los técnicos municipales nos lleva al absurdo de que podría haberse presentado un documento pdf de 1280 páginas (80x16) pues esta es la cantidad de páginas que pueden imprimirse en 80 hojas de papel DIN A4”*.

En definitiva, la recurrente se centra en que en un documento electrónico no resulta posible diferenciar el sentido de hoja del de página. Y que, cuando se dice “*hoja*” se refiere necesariamente a “*página*” ya que un documento electrónico no contiene hojas por naturaleza. Siendo imposible que el documento electrónico en formato PDF que exigía el pliego pueda contener “*hojas*”, el límite de “*80 hojas*” del PCAP debe necesariamente entenderse referido a “*páginas*”.

Alude además la recurrente al principio de igualdad entre los licitadores, así como a lo indicado en la cláusula 24 del PCAP:

“Si alguna oferta no guarda concordancia con la documentación examinada y admitida, varía sustancialmente el modelo establecido o existe reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será rechazada por la Mesa, en resolución motivada”.

Por todo ello, solicita la estimación del recurso y que se anule la adjudicación, retro trayéndose las actuaciones para que se efectúe una nueva valoración, en la que se otorguen cero puntos en el sobre nº 2 a las dos empresas que superaron el límite máximo de extensión de la memoria técnica. Adjudicándose en consecuencia el contrato a la UTE recurrente.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe el día 1 de junio de 2022. En dicho informe se defiende la adjudicación efectuada. En primer lugar, destaca que el PCAP no prevé para la superación de la extensión máxima de la memoria ninguna sanción, ni la exclusión ni la puntuación con cero puntos. Trae a colación doctrina de este Tribunal respecto de casos semejantes.

Reconoce el órgano de contratación que la cláusula 20 del PCAP pudo haber generado cierta confusión. Pues se refiere a hojas, pero puesto que una hoja son dos páginas, el



límite de 80 hojas sería equivalente a 160 páginas. Cita en este sentido las definiciones del Diccionario de la Real Academia Española.

Igualmente, se cita la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 26 de noviembre de 2021, en la que se afirmó 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”.

Se menciona también el artículo 1288 del Código Civil, relativo a la interpretación de las cláusulas oscuras de los contratos, en el sentido de que la interpretación en este caso de la cláusula controvertida del PCAP no debe perjudicar a los licitadores.

Por ello, insta la desestimación del recurso.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 6 de junio de 2022 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 8 de junio de 2022 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, 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. Competencia, acto recurrible, legitimación y plazo.



El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

De acuerdo con el artículo 44.2 c) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial los acuerdos de adjudicación. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000,00 euros.

La UTE recurrente está legitimada de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, pues la estimación de su recurso comportaría que su oferta pasase a ser la mejor valorada.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo indicado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Segundo. En cuanto al fondo del asunto, a la vista del objeto del recurso, corresponde a este Tribunal determinar si debe considerarse incumplido el límite de tamaño previsto en los pliegos para la memoria técnica, por parte de las dos empresas que pudieron haberlo superado. Y si tal incumplimiento puede determinar la anulación de la adjudicación del contrato.

En primer lugar, la controversia se centra en la cuestión sobre el significado del límite previsto en la cláusula 20 del PCAP de que la Memoria Técnica no podrá tener una extensión superior a “80 hojas”. Respecto de esta cuestión, es indudable que la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española implica que cada “*hoja*” puede suponer dos “*páginas*”: “*hoja*” significa “*en los libros y cuadernos, cada una de las partes iguales que resultan al doblar el papel para formar el pliego*”.

Ahora bien, no es menos cierto que asiste la razón a la recurrente cuando señala que el concepto y diferenciación de hoja y página no se adapta al documento electrónico. Pues, ciertamente, en un documento electrónico carece de sentido y aplicabilidad el concepto o definición de “*hoja*” previsto para los documentos en soporte papel, por su propia naturaleza. Hasta el punto de que es también cierta la afirmación de la recurrente de que en un documento electrónico resulta posible imprimir hasta 16 páginas por hoja.



Siendo lo anterior así, es lógico pensar que los pliegos no deberían haber empleado esa terminología de “*hojas*” para fijar el límite máximo de la memoria, ya que dicho documento se exigía en soporte electrónico (formato pdf). Por ello, dado que se trataba de un documento electrónico en el que, de acuerdo con la definición de la Real Academia de la Lengua Española, no se “*dobra el papel para formar el pliego*”, hubiera sido más acertado emplear el término de “*página*” en lugar del término de “*hoja*”. En este sentido, el órgano de contratación afirma que “*la Cláusula 20 del PCAP puede haber generado cierta confusión*”. Sin embargo, este Tribunal sí comparte la conclusión de la recurrente de que, en este caso, cuando el pliego se refiere a “*hojas*” debe entenderse necesariamente “*página*” y ello porque según los términos en que se encontraba redactado el pliego, la memoria técnica debía presentarse con las características de archivo electrónico, formato DinA4, letra arial 11, formato electrónico (pdf) y capacidad 50 megas, por lo que es claro que en el marco de tales previsiones la referencia a 50 hojas no se había de predicar del documento impreso (puesto que, por otra parte, hemos indicado que la impresión admite más de dos páginas por hoja), sino que era el equivalente a 50 páginas del documento electrónico, de naturaleza distinta a la del libro o cuaderno tradicional al que se refiere la definición de la RAE. Así lo entendieron la mayoría de las licitadoras y entender lo contrario implicaría una solución que no se aviene a la realidad misma de tales documentos.

Por otra parte, hay que destacar muy especialmente que la empresa adjudicataria presentó una memoria de 103 páginas. Con lo que se habría superado el límite máximo fijado en los pliegos nada menos que en 23 páginas sobre un total de 80. La segunda clasificada, EULEN, presentó una oferta de 85 páginas, superando el límite por tanto en 5 páginas. El resto de las licitadoras han respetado el límite, presentado ofertas de 57 páginas, SAUMED, 78 páginas, PROVITA y el GRUPO IMAS SIGLO XXI, con 79 páginas.

Tercero. Expuesto lo anterior, nos encontramos, por tanto, por parte de las dos primeras clasificadas, ante el incumplimiento de lo dispuesto en los pliegos, que han sido aceptados por los licitadores, constituyendo la ley del contrato, artículo 139.1 de la LCSP. Considera este Tribunal, que el incumplimiento de los pliegos en cuanto a la forma de presentación de la memoria técnica acreditado por parte de estas dos licitadoras, debe tener como consecuencia, ante la falta de previsión en el pliego, la no asignación de puntuaciones en este apartado, que había de ser valorado con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor.



No pueden acogerse los razonamientos del órgano de contratación, que cita precedentes de Resoluciones de este Tribunal como la nº 1038/2016 y las que en ella se citan, que hacían referencia a la interpretación de cláusulas imprecisas de distinto tenor y aplicables a documentos impresos. En este caso, el pliego acota perfectamente los requerimientos de la memoria, no sólo formato electrónico y extensión máxima, sino que también impone un límite máximo a la capacidad del archivo. La actuación de los técnicos a la hora de valorar las ofertas debía haber tenido en cuenta que, en concreto dos de ellas, las que además obtuvieron la mayor puntuación, no se ajustaban a lo dispuesto en el PCAP, aceptado incondicionalmente por todos los licitadores. Desconocer el valor vinculante de los pliegos implica el quebrantamiento del esencial principio de igualdad de trato, con perjuicio de quienes sí se adaptaron a tales exigencias.

Por lo expuesto, se debe estimar el recurso, anulando la adjudicación acordada, con retroacción de actuaciones al momento de la valoración de las ofertas técnicas, para que no sea valorada la memoria técnica de las licitadoras que han sobrepasado la extensión máxima, continuando el procedimiento por sus trámites.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J. A. A. A., en representación de la sociedad SALVAMENT I EMERGENCIAES EN PLATGES, S.L., y D. C. R. C., en representación de la sociedad MEDITERRANIAN ACTIVIDADES TURÍSTICAS Y DEPORTE, S.L., licitadoras en el procedimiento como UTE SAEMED, contra la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Peñíscola para contratar el *“Servicio de salvamento, socorrismo y vigilancia en las playas de Peñíscola”*, expediente 2021/00006408Y, anulando éste con los efectos prevenidos en el Fundamento de Derecho Tercero de esta Resolución.

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



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.