



**Recurso nº 904/2014 C.A. Valenciana 115/2014**

**Resolución nº 897/2014**

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

En Madrid a 05 de diciembre de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por Don J.U.G., en nombre y representación de DOCOUT S.L., contra el Acuerdo de 16 de octubre de 2014 de la Mesa de contratación por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato de "SERVICIO DE RECOGIDA, CUSTODIA Y DIGITALIZACIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS, DOCUMENTACIÓN Y MUESTRAS BIOLÓGICAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD DE VALENCIA-ARNAU DE VILANOVA-LLIRIA" (Expediente 289/2014), licitado por la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por resolución del Director General de Recursos Económicos de la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, de 21 de julio de 2014, se aprueba el expediente de contratación, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) y se dispone la apertura del procedimiento de contratación del Servicio de recogida, custodia y digitalización de historias clínicas, documentación y muestras biológicas del Departamento de Salud de Valencia-Arnau de Vilanova-Lliria, expediente 289/2014.

Se anunció la licitación, en el Perfil del Contratante, en el Diario Oficial de la Unión Europea el 25 de julio de 2014, en el Boletín Oficial del Estado el 5 de agosto de 2014 y en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana el 8 de agosto de 2014.

El contrato tiene un valor estimado de 1.207.158,87 euros, excluido IVA, clasificado como servicio, categoría de servicio nº 7, servicios de informática y servicios conexos, códigos CPV 79560000-7, 72512000-7 y 72212300-2.

El contrato es por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con pluralidad de criterios de adjudicación, siendo la puntuación asignada a los criterios evaluables mediante juicio de valor, calidad del servicio ofertado, un 40% de ponderación, y a los criterios evaluables de forma automática o mediante fórmula, menor precio por unidades de ejecución, un 60% de ponderación, de acuerdo con el Anexo del PCAP.

En el apartado 5 del Anexo de características del PCAP se establece lo siguiente

***“5- DETERMINACIÓN DEL PRECIO:***

*5.1. Tarifa: No procede.*

*5.2. Precio por unidades de ejecución/unidades de tiempo: El precio del contrato se ha determinado en términos de precios unitarios de las distintas prestaciones a realizar, tomando como referencia los precios de mercado de los 12 meses anteriores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 87.2 del TRLCSP*

*Los importes máximos de Licitación por unidad expresados con tres decimales IVA (21 %) EXCLUIDO serán los siguientes:(...)”*

A continuación establece los precios máximos de licitación, fijando un precio unitario para cada una de las siguientes prestaciones del contrato i) digitalización HHCC, ii) recogida y catalogación HHCC, iii) custodia mensual HHCC, iv) integración HHCC digitalizadas, v) recogida Armarios Anatomía Patológica, vi) custodia mensual Armarios Anatomía Patológica, vii) expurgo contenedores, viii) recogida y catalogación contenedores documentación, ix) custodia mensual contenedores y x) consulta mensual contenedores documentación y bandeja armarios anatomía patológica.

A continuación señala *“5.3. Combinación de varias modalidades de determinación del precio: No procede.”*

En el apartado 11.1 del Anexo de características del PCAP, respecto de la ponderación del precio y tras fijar la formula aplicable para su valoración se establece que “*para la valoración de las ofertas se tomará en consideración el precio unitario por servicio IVA excluido*” y seguidamente “*para la presentación de la oferta económica se deberá usar el modelo específico de proposición económica que se entregara junto con el resto de la documentación del Expediente y donde deberá figurar el precio unitario por concepto facturable*”.

Por su parte el Anexo II del PCAP, que es un pliego modelo tipo, es del tenor literal siguiente:

**“ANEXO II**

**MODELO DE OFERTA ECONÓMICA**

D. \_\_\_\_\_ mayor de edad, con  
domicilio en \_\_\_\_\_,  
con Documento Nacional de Identidad nº \_\_\_\_\_, actuando

**EXPONE:**

*Que, enterado de las condiciones y requisitos que rigen para la adjudicación del expediente que a continuación se especifica, a cuya realización se compromete con estricta sujeción a las condiciones que la definen, presenta la siguiente oferta:*

**EMPRESA:**

**DENOMINACIÓN DEL EXPEDIENTE:**

**PROPOSICIÓN ECONÓMICA: (en cifra y letra)**

|                        |                    |                             |
|------------------------|--------------------|-----------------------------|
| <u>Importe sin IVA</u> | <u>Importe IVA</u> | <u>Importe IVA incluido</u> |
|------------------------|--------------------|-----------------------------|

**IMPORTE DE LA BAJA: (en cifra y en letra).**

**PORCENTAJE DE BAJA: (en cifra). (...)**

**Segundo.** A la licitación concurrió entre otros la recurrente DOCOUT, S.L.

El 8 de septiembre de 2014 la Mesa de contratación procede al examen de la documentación contenida en el sobre referido a la documentación general,

encontrándose defectos subsanables en la documentación del recurrente, concediéndosele para corregirlos el plazo de tres días hábiles

El 15 de septiembre de 2014 la Mesa de contratación tras examinar en sesión privada la subsanación de los defectos observados en la documentación general, estima subsanados los defectos observados en DOCOUT, S.L. y admitiéndola a licitación, procede en acto público a la apertura de los sobres que contienen la documentación correspondiente a la parte de la oferta valorable mediante criterios dependientes de un juicio de valor.

El 16 de octubre de 2014 la Mesa de contratación procede, en primer lugar en sesión privada, al examen del informe de los servicios técnicos sobre la parte de las ofertas correspondientes a los criterios valorables mediante juicio de valor; seguidamente, en sesión pública expone la puntuación obtenida en los criterios evaluables mediante juicio de valor y a continuación, se abren los sobres conteniendo la documentación correspondiente a la parte de las ofertas cuantificables mediante criterios automáticos o fórmula. Examinadas dichas ofertas la mesa acuerda *“excluir a la empresa DOCOUT, S.L. por no presentar precios unitarios y ser imposible su valoración económica”*.

En escrito de 21 de octubre de 2014 remitido por fax con reporte de recepción, se notifica a DOCOUT, S.L. individualmente su exclusión, conteniéndose en el escrito pie de recurso ante este Tribunal.

El 4 de noviembre de 2014 la Mesa de contratación acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación a favor de la empresa GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S.A. por haber obtenido la máxima puntuación en el conjunto de los criterios de valoración.

**Tercero.** El 5 de noviembre de 2014 DOCOUT, S.L. anuncia al órgano de contratación la interposición del recurso especial en materia de contratación.

El 7 de noviembre de 2014 presenta el recurso ante este Tribunal solicitando en el suplico:

*“(…) a) Se anule dicho acuerdo de exclusión y, en consecuencia*

*i. Se requiera a mi representada para que, en su caso, subsane el pretendido error en su oferta, y*

*ii. Se acuerde la exclusión de aquellos licitadores que hayan modificado el modelo de proposición económica.*

*b) Subsidiariamente y para el caso de que se desestimen las pretensiones anteriores, se anulen los pliegos y se acuerde la retrotracción de las actuaciones para que la Administración pueda convocar una licitación con unos pliegos corregidos, que no induzcan a error.”*

**Cuarto.** El 14 de noviembre de 2014, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación acompañándolo de su informe a este Tribunal.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal el 17 de noviembre de 2014 dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiéndolas formulado GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL, S. A. oponiéndose a su estimación.

**Sexto.** El 21 de noviembre de 2014 la Secretaria por delegación de este, dictó resolución por la que se acordaba mantener la suspensión del procedimiento de contratación en lo relativo al lote afectado, producida por aplicación de lo dispuesto en el artículo 45 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF)

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF) y el Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales, el 22 de marzo de 2013 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 17 de abril de 2013, toda vez que se trata de un acto dictado por un órgano de la Administración de la Comunidad Autónoma.

**Segundo.** La recurrente es licitadora del procedimiento de licitación al que se refiere el acto de exclusión que recurre por lo que tiene legitimación activa para interponer el recurso conforme al artículo 42 del TRLCSP.

**Tercero.** Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios, categoría 7, cuyo valor estimado es superior a 207.000 euros.

El acto impugnado es el acto de exclusión de dicho procedimiento.

Por todo ello el acto recurrido reúne los requisitos exigidos por el artículo 40.1 a) y 40.2 b) en conexión con el 16.1 b) del TRLCSP para poder considerar el acto impugnado susceptible del recurso especial en materia de contratación.

**Cuarto.** En cuanto a los requisitos de forma y plazo para la interposición del recurso el mismo se presentó, previo anuncio al órgano de contratación, dentro del plazo legalmente establecido y el lugar fijado para ello, conforme por tanto a lo exigido en el artículo 44.1, 2 y 3 del TRLCSP.

**Quinto.** El recurrente fundamenta su impugnación en el argumento de que el Anexo II “*modelo de oferta económica*” del PCAP, no exige el desglose por unidades de ejecución y que, a su juicio, únicamente requiere un importe global de la oferta que con arreglo a la normativa aplicable, no puede ser modificado, y a dicho modelo se ha ajustado su oferta por lo que no hay infracción del PCAP. Si bien no niega las menciones a los precios unitarios que se contienen en el Anexo de características del PCAP insiste en que el modelo de proposición económica al que han de atenerse los licitadores no requiere ni permite incorporar dicha información sin modificarlo.

Por ello afirma que el modelo de proposición económica es erróneo y debe ser corregido, pues no le es dado al licitador posibilidad de corregirlo al presentar su proposición, poniéndole con ello en situación de indefensión, concluyendo que ha habido infracción de los principios de concurrencia, proporcionalidad y confianza legítima, pues la Mesa de contratación debió requerir las oportunas aclaraciones o proceder a subsanar el modelo de proposición erróneo.

El informe del órgano de contratación señala el contenido de los apartados 5, 11 y 19 del Anexo de características PCAP que dejan claro que el precio unitario por servicio debe figurar en la oferta económica, y que DOCOUT S.L, en su proposición no se ajustaba a los requisitos exigidos en el Anexo del PCAP dado que presentó su oferta por la totalidad del servicio, sin desglosar los precios unitarios por conceptos facturables, a diferencia del resto de empresas licitadoras que, conforme al PCAP, presentaron sus ofertas reflejando de manera individualiza los precios unitarios.

El licitador GRUPO ENTORNO DOCUMENTAL S.A. en su alegaciones opone a los argumentos de la recurrente lo siguiente, que el modelo de proposición económica obrante en el Anexo II del PCAP no obliga en ningún caso a los licitadores a presentar su oferta económica de manera global, ni impide que los mismos lo hicieran de manera desglosada por precios unitarios.

Además señala que, de una interpretación conjunta del PCAP se desprende la obligatoriedad de presentar la oferta desglosada por servicios como resulta de los apartados 5 y 11 del Anexo de características del PCAP. Concluye señalando que el error en la determinación de la oferta económica por la recurrente no es subsanable, ya que sólo se prevé la posibilidad de subsanación para la documentación administrativa obrante en el sobre de documentación general, y no cabe aludir a una supuesta obligación de la Mesa de contratación de requerir a DOCOUT S.L. para que presentara aclaración o subsanación del defecto en su oferta.

**Sexto.** Entraremos a examinar los argumentos del recurrente.

Conforme a lo establecido por el artículo 87.2 del TRLCSP *“el precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. En todo caso se indicará, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba soportar la Administración”*.

Pues bien, a la luz de los apartados 5 y 11 del Anexo de características del PCAP resulta cierto que el precio del contrato se fija por *“precio por unidades de ejecución/unidades de*

*tiempo, precios unitarios*”, señalándose los precios unitarios máximos de licitación por cada uno de los distintos componentes de la prestación y que *“para la valoración de las ofertas se tomará en consideración el precio/unitario IVA excluido”*. Consecuentemente, no procede la combinación de varias modalidades de determinación del precio.

Así las cosas, el precio del contrato se forma por precios unitarios y la oferta económica se formula igualmente por precios unitarios, sin que de la redacción del Anexo de características pueda inferirse en modo alguno, sino clara y certeramente todo lo contrario, que la oferta esté constituida por la cantidad estimada del monto total que a partir de los precios ofertados pudiera alcanzar el precio del contrato, a lo que la recurrente denomina “importe global”.

Llegados a este punto hemos de examinar si existe, como afirma el recurrente, una clara contradicción entre el modelo incorporado como Anexo II y el Anexo de características del PCAP que la indujo inexorablemente a presentar la oferta como lo hizo.

Previamente hemos de decir que el modelo de proposición económica, como en general cualquier otro modelo de solicitud a presentar por los administrados en los distintos procedimientos administrativos a los que se refiere, con carácter general el artículo 70.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), y con carácter especial en la contratación administrativa para las proposiciones de los interesados los artículos 80 y 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 octubre (RGLCAP), no tiene por sí, desconectado de las cláusulas y las estipulaciones de los pliegos, eficacia jurídica propia, pues son estos, los pliegos, los que constituyen la ley del contrato, de modo que el modelo de proposición ha de ser interpretado conforme a las cláusulas del PCAP y, en su caso, de los anexos o cuadros de características que son parte de aquel en aquellos casos en que el PCAP es un pliego tipo y remite para su concreción en cada licitación a tal documento complementario.

Es en este sentido en el que ha de ser interpretado el artículo 84 del RGLCAP cuando establece *“si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara*

*sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.”*

Así el artículo 84 del RGLCAP no impide el cambio u omisión de algunas palabras en el modelo de proposición, si aquellos no alteran su sentido o, lo que es lo mismo, si no varía sustancialmente el modelo establecido, entendido por variación sustancial la que suponga el incumplimiento de las condiciones impuestas a las proposiciones en el PCAP, de manera que de aceptar la proposición presentada se contravendría lo dispuesto en el pliego.

Así en el caso enjuiciado el modelo de proposición económica debe ser interpretada de conformidad con el Anexo de características del PCAP, pues al igual que el PCAP el anexo es también un modelo tipo, que exige completarse con las condiciones particulares que para cada contrato fija el anexo o cuadro de características.

Así expresamente el Anexo de características establece en su apartado 11.1 que *“para la presentación de la oferta económica se deberá usar el modelo específico de proposición económica que se entregara junto con el resto de la documentación del Expediente y donde deberá figurar el precio unitario por concepto facturable”*.

Por su parte el modelo de oferta económica exige la consignación de la *“PROPOSICIÓN ECONÓMICA: (en cifra y letra),”* especificando el *“Importe sin IVA”,* el *“importe del IVA”,* y el *“importe IVA incluido”,* sin que del empleo de tales términos (proposición económica e importe) pueda inferirse la imposibilidad de consignar los precios unitarios por concepto facturables ni, menos aún, como sostiene la reclamante, que se imponga inequívocamente que se consigne la que denomina oferta global, tanto más por cuanto en ninguna parte del Anexo de características se hace referencia a tal oferta sino antes bien, siempre y en todo momento, se señala como oferta económica la producida mediante precios unitarios.



Si hubo error por parte del licitador en modo alguno era atribuible al modelo de oferta económica y, en todo caso, el mismo era vencible si el licitador hubiera puesto la diligencia que le era exigible en su condición de empresa que por su objeto y actividad concurre a licitaciones públicas, interpretando el modelo de conformidad al Anexo de características.

En fin, que el modelo no inducía a error y que de haberlo aquel era vencible se colige por el hecho de que los otros tres licitadores que concurrieron a la fase de apertura de las ofertas económicas presentaron sus ofertas conforme al PCAP.

**Séptimo.** Hemos de referirnos por último a la pretensión del reclamante de que por parte de la Mesa de contratación antes de excluirle, debería haberle dado la oportunidad de que aclarara su oferta.

Hemos señalado reiteradamente en nuestra doctrina que es un principio básico de la contratación pública el de la inalterabilidad de las proposiciones económicas (entre otras las resoluciones número 137/2012, 147/2012, 156/2012, 90/2013 y 614/2013, siendo las últimas las número 18/2014, 463/2014, 319/2014, 766/2014 y 817/2014).

El principio de inalterabilidad de las proposiciones económicas proscribía cualquier modificación de las mismas por el licitador que las formula, una vez que los sobres que las contienen hayan sido presentados.

En relación con este particular el artículo 84 del RGLCAP antes expuesto, interpretado conjunta y sistemática con el principio de inalterabilidad de las proposiciones económicas, determina que ni la Mesa ni el órgano de contratación pueden admitir la alteración de las propuestas económicas, pues tal actuación supondría un quebranto de los principios esenciales de la contratación administrativa contenidos en los artículos 1 y 139 del TRLCSP.

Hemos señalado igualmente que la posibilidad de subsanación prevista en el artículo 81 del RGLCAP se refiere exclusivamente a la documentación del artículo 146 del TRLCSP, puesto que a él debe entenderse hecha en la actualidad la referencia que en el apartado 1 del mismo se hace al artículo 79.2 de la derogada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Se trata por tanto, de una potestad otorgada al órgano de



contratación, generalmente actuando a través de la Mesa de contratación, para requerir la subsanación de los errores u omisiones que se aprecien en dicha documentación, pero no en la que se contenga en los sobres relativos a las ofertas técnica o económica propiamente dichas.

Aún en el supuesto de que se entendiera que el precepto mencionado puede aplicarse por analogía también a la documentación relativa a la oferta, tal como ha hecho en algunas ocasiones la jurisprudencia, no debe perderse de vista que ésta exige, en todo caso, que tales errores u omisiones sean de carácter puramente formal o material, pues de aceptarse subsanaciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido presentadas, posibilidad que es radicalmente contraria a los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia.

En este mismo sentido cabe citar la Sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictada en respuesta a una petición de decisión prejudicial que se presentó en el marco de unos litigios entre la Agencia eslovaca de contratación pública y varias empresas excluidas de una licitación de servicio de cobro de peajes. Dicha sentencia, cuyo objeto es la interpretación de una serie de artículos de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, señala, entre otras cuestiones, que *“en el caso de un candidato cuya oferta se estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás candidatos y en violación del principio de igualdad de trato”*. La citada Sentencia admite que el artículo 2 de la Directiva no se opone a que *“excepcionalmente, los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer en realidad una nueva oferta”*. Y en otro apartado señala que los candidatos afectados no pueden quejarse de que el órgano de contratación no tenga obligación de pedirles aclaración sobre su proposición *“la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de*



*su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetas de igual manera que los demás candidatos”.*

En fin, la oferta del contratante constituye una declaración de voluntad de la que deriva para ambas partes, órgano contratante y licitador, los términos de evaluación de su oferta y, de resultar adjudicatario, las obligaciones del contrato. A ello se añade que la licitación pública está presidida por los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, igualdad y no discriminación, que impiden en el procedimiento abierto que las ofertas puedan modificarse una vez presentadas en términos de igualdad por todos los licitadores.

Por ello, de existir el error aducido por la recurrente, vencible y solo a ella imputable, el licitador debe asumir sus consecuencias, sin que proceda con lesión de aquellos principios, la revisión de su oferta con posterioridad a su presentación.

Debemos pues desestimar el recurso y confirmar la validez del acto de exclusión impugnado.

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 Don J.U.G., en nombre y representación de DOCOUT, S.L., contra el Acuerdo de 16 de octubre de 2014 de la Mesa de contratación, por el que se la excluye del procedimiento de adjudicación del contrato de "SERVICIO DE RECOGIDA, CUSTODIA Y DIGITALIZACIÓN DE HISTORIAS CLÍNICAS, DOCUMENTACIÓN Y MUESTRAS BIOLÓGICAS DEL DEPARTAMENTO DE SALUD DE VALENCIA-ARNAU DE VILANOVA-LLIRIA" (Expediente 289/2014), licitado por la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP

**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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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.