



Recurso nº 22/2023

Resolución nº 168/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 17 de febrero de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. C. H. A. en representación de GRUPO UNIVE SERVICIOS JURÍDICOS, S.L., en la licitación convocada por la MUTUA ASEPEYO para contratar los *“servicios jurídicos en procedimientos judiciales sobre prestaciones de Seguridad Social”*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. MUTUA ASEPEYO ha tramitado el procedimiento para la contratación de los servicios jurídicos en procedimientos judiciales sobre prestaciones de Seguridad Social (Expediente número CP00006/2022).

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 11 de junio de 2022 y en DOUE el día 14 de junio de 2022.

Tercero. El recurso se interpuso el día 5 de enero de 2023. El recurrente impugna el acuerdo de la mesa de contratación por el cual se acordó su exclusión de la licitación por superar el importe máximo de la licitación en los precios ofertados. Explica que concurrió al lote 8 de la licitación y presentó su oferta económica cumplimentando el modelo de anexo V que se indicaba en los pliegos, ofertando como precio un total, sin IVA, de 16.022,14 €.

A continuación, el recurso inserta el cuadro de precios ofertados respecto de cada una de las prestaciones que integran el servicio. Para después entrar a alegar que la oferta no es superior al importe máximo de la licitación, exponiendo que el apartado C.2 del PCAP



establecía “el precio unitario base de la licitación” para cada actuación. Y que su oferta se hizo formulando precios totales para cada actuación (en vez de precios unitarios para cada actuación), basándose en el número de actuaciones anuales de las principales tareas, de acuerdo con las estimaciones de los propios pliegos. Y que, el valor estimado para el lote 8 es de 22.500 € más IVA, mientras que la suma de los importes reflejados en su oferta, es de 16.022,14 €.

Afirma el recurrente que *“resulta perfectamente plausible entender que el precio que había de darse por cada una de las actuaciones lo fuera por el total de actuaciones estimadas a realizar”*.

Explica que *“no identificó precios unitarios por cada una de las actuaciones sino un precio global para cada tipo de actuación teniendo en cuenta las actuaciones estimadas que se habían establecido en los pliegos”*. Pero que ello no sería más que un mero error de cuenta. Y que el mero error de cuenta solo dará lugar a su corrección, de acuerdo con el art. 1.266 del Código Civil. Y cita doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de solicitar precisiones o aclaraciones a los licitadores respecto de las ofertas.

Por ello, solicita la anulación del acuerdo de exclusión del procedimiento de licitación, con retroacción de actuaciones.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe con fecha de 10 de enero de 2022. En dicho informe se defiende la exclusión del licitador recurrente. Alude el informe en primer lugar a que la recurrente supera el importe unitario máximo de licitación, y, por tanto, la exclusión de la misma fue correcta, pues presentó unos precios unitarios que superan los importes máximos previstos para cada actuación.

Alude a la cláusula 4.1 PCAP, que dice que:

“La adjudicación no podrá ser, en ningún caso, por importe superior al presupuesto de licitación indicado. En caso que la oferta presentada por el licitador o licitadora supere el presupuesto base de licitación será automáticamente excluida del procedimiento”.



Explica que, en el Anexo V del PCAP, se define claramente el precio a ofertar como precio por servicio y no como conjunto de servicios, ni como total anual de servicios o términos globales que puedan hacer pensar que el precio ofertado se trata en realidad de un total anual.

Además, se añade que:

“a lo largo del plazo de presentación de ofertas las empresas pueden realizar preguntas si existe alguna duda o concepto que desean les sea aclarado”.

Cosa que no hizo la recurrente.

Igualmente, expone todos los demás licitadores han presentado oferta de precio por cada servicio, de manera unitaria.

Por otra parte, el informe del órgano de contratación pone de manifiesto que la oferta del recurrente no incluye cantidad alguna para una serie de servicios incluidos en el pliego. Concretamente seis servicios de los incluidos en el anexo V; que son los que los pliegos indicaban como actuaciones estimadas de cero, por no haber habido actuaciones en el año anterior, pero que formaban parte del objeto del contrato y los licitadores tenían que ofertar precio para todos ellos. Y añade que el resto de empresas sí presentaron oferta por cada uno que todos esos servicios.

Por todo ello, insta la desestimación del recurso.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores el día 24 de enero de 2022, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. El licitador Otto Moreno Küstner ha efectuado alegaciones mediante escrito presentado el día 31 de enero de 2023, mediante el cual manifiesta su oposición al recurso. Defiende que los pliegos eran claros en el sentido de que la oferta debe realizarse por precios unitarios:

“explicando el propio pliego que el precio global se consigna únicamente a efectos de establecer el precio base de la licitación total y de cada uno de los lotes”.



Desarrolla a continuación esa idea, afirmando que:

“resulta meridianamente claro que la oferta debía realizarse por precios unitarios, como se indica expresamente en la página 82 del Pliego, y se deduce de una simple lectura del apartado C “Valor estimado y presupuesto base de licitación””.

Igualmente advierte de que el licitador recurrente tuvo la posibilidad de efectuar peticiones de aclaración y datos complementarios al órgano de contratación.

También defiende el carácter no subsanable del defecto de la oferta del recurrente, no siendo un mero error de cálculo.

Solicita la desestimación del recurso.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este, dictó resolución de 19 de enero de 2023, acordando la suspensión del lote 8 del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 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. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

De acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP, son susceptibles de recurso especial:

“los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas”.



Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros.

El recurrente se encuentra legitimado de acuerdo con el art. 48 LCSP.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para la interposición de quince días hábiles del artículo 50.1.c) LCSP.

Segundo. Entrando en el fondo del asunto, debemos partir de que, el propio licitador recurrente admite en su recurso que:

“no identificó precios unitarios por cada una de las actuaciones sino un precio global para cada tipo de actuación teniendo en cuenta las actuaciones estimadas que se habían establecido en los pliegos”.

En este sentido, es cierto, como alega el recurrente, que el total ofertado en el lote objeto del presente recurso (lote 8) fue un importe inferior al presupuesto máximo previsto en los pliegos para dicho lote. No obstante, del examen de los pliegos resulta indubitado a juicio de este Tribunal que los licitadores debían presentar su oferta económica ofertando un precio unitario por cada una de las prestaciones o actuaciones judiciales incluidas en el contrato.

Concretamente, el Anexo XI de “*Criterios de adjudicación*”, indicaba expresamente:

“El licitador indicará según Anexo V la oferta económica por precios unitarios para las distintas actuaciones sujetas a valoración, distribuyéndose el total de puntos como sigue (...)”.

Y, seguidamente, se incluían en una tabla todos los servicios del contrato con la ponderación relativa al precio asignado a cada uno de ellos.

A continuación de lo anterior se señalaba que:

“Cada precio unitario recibirá un valor proporcional en base a las ofertas del resto de licitadores según la fórmula que sigue, siendo la puntuación final la suma de las puntuaciones obtenidas individualmente”.

En definitiva, de la lectura de los pliegos no resulta duda alguna de que la oferta económica debía presentarse ofertándose un precio unitario por cada uno de los servicios. Regla que el licitador recurrente incumplió, como él mismo reconoce en su escrito de recurso. Afirma que su oferta se hizo formulando precios totales para cada actuación (en vez de precios unitarios para cada actuación), basándose en el número de actuaciones anuales de las principales tareas, de acuerdo con las estimaciones de los propios pliegos. Interpretación que desde luego no resulta amparada por el tenor de los pliegos. Y desde luego no resulta coherente con lo dispuesto en el ya mencionado Anexo XI.

Las afirmaciones del recurrente de que la oferta debía presentarse mediante un precio global para cada actuación integrante del contrato, carecen de sentido a juicio de este Tribunal. Las estimaciones de servicios de cada una de las actuaciones integrantes del contrato se establecieron en los pliegos meramente para calcular el valor económico del contrato y a título orientativo. Indicándose además expresamente:

“Se indica a modo estimativo un número de actuaciones anuales de las principales tareas objeto de este contrato”.

Así como que:

“Estas cantidades podrán no consumirse en su totalidad, puesto que el importe real del contrato dependerá de las necesidades y del precio unitario ofertado por las empresas licitadoras”

y que:

“El importe total del gasto que se derive del servicio objeto del presente pliego dependerá de las necesidades de la Mutua durante el periodo de su vigencia”.



En definitiva, no resulta lógica ni coherente la interpretación del recurrente. Siendo muy claro que la oferta económica debía hacerse presentando un precio unitario para cada una de las actuaciones integrantes del contrato. Y no un precio global, basado en las estimaciones de actuaciones anuales incluidas en los pliegos a modo orientativo.

Además, el error del recurrente le ha llevado a no ofertar precio alguno para determinadas actuaciones, como se subraya en el informe del órgano de contratación. Así, el licitador recurrente no presentó precio alguno para aquellas actuaciones respecto de las que los pliegos habían indicado una cantidad estimada de cero actuaciones (por ejemplo, recursos de casación). En definitiva, actuaciones respecto de las que en el pasado no se habían realizado servicios, y por ello en la estimación incluida en los pliegos se habían señalado cero actuaciones. Pero se trataba sin embargo de actuaciones incluidas desde luego en el objeto del contrato, y respecto de las cuales todos los licitadores debían ofertar un precio unitario. No se trataba de un “mero error de cuenta”, como pretende el recurrente.

En definitiva, la oferta del licitador recurrente incumplió claramente los pliegos. Y no solamente por no haber ofertado precios unitarios en vez de un precio global. Sino también por tratarse de una oferta incompleta, al no haberse presentado oferta económica alguna para toda una serie de actuaciones (todas aquellas cuya cantidad estimada era de cero, pero que formaban parte del objeto del contrato).

En este punto debe recordarse la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el valor y efectos de los pliegos como *ley del contrato* a la que quedan sujetos todos los licitadores que presentan su oferta.

Dijimos en la Resolución 294/2019 de 25 de marzo:

“tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye «auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación». Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo «siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde



con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir (...)”.

Efectivamente, como se desprende del art. 139 LCSP, los pliegos constituyen *lex contractus*. La sola presentación de la proposición supone *ex lege* la aceptación incondicionada por el licitador de las condiciones establecidas en los pliegos.

Por otra parte, los defectos indicados de la oferta económica del recurrente no eran subsanables, contrariamente a lo que se alega en el recurso. En la Resolución 651/2018, de 6 de julio, dijimos:

“Pero, este principio antiformalista se entiende respecto de la posibilidad de subsanación de los defectos de las proposiciones presentadas por los licitadores, pero solo cuando se trate de defectos puramente formales, esto es, de errores u omisiones en aspectos no esenciales de la oferta, que puedan ser susceptibles de ser corregidos, sin que dicha corrección o subsanación implique una modificación de la oferta”.

Igualmente hay que recordar lo dispuesto en el art. 176 de la ley de contratos, que prohíbe modificar elementos fundamentales de las ofertas a la hora de subsanar las mismas:

“La mesa podrá solicitar precisiones o aclaraciones sobre las ofertas presentadas, ajustes en las mismas o información complementaria relativa a ellas, siempre que ello no suponga una modificación de los elementos fundamentales de la oferta”.

En este caso, se trataría nada menos que de modificar los precios de la oferta económica. Y, en segundo lugar, ofertar *ex novo* todos los precios de las actuaciones omitidas en la oferta del recurrente. Lo que sería, evidentemente, algo esencial de la oferta (lo más esencial, de hecho).

De acuerdo con lo expuesto, este Tribunal entiende que procede confirmar la exclusión del licitador recurrente, lo que conlleva la desestimación del 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. M. C. H. A. en representación de GRUPO UNIVE SERVICIOS JURÍDICOS, S.L., en la licitación convocada por la MUTUA ASEPEYO para contratar los *“servicios jurídicos en procedimientos judiciales sobre prestaciones de Seguridad Social”*.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 8 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.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.