



**Recurso nº 054/2014**

**Resolución nº 127/2014**

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

En Madrid, a 14 de febrero de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M.A.F.R., en representación de Innova Data Center, S.L., empresa designada como gerente de la UTE INNOVA-FEPAMIC (en adelante, UTE INNOVA o la recurrente), contra la exclusión de su oferta en la licitación del contrato de “*Servicios de asistencia auxiliar a los laboratorios de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios*” (Expte. 2013/22706/034), este Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (en lo sucesivo, la AEMPS o el órgano de contratación), se convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado y en el BOE los días 25 y 26 de octubre de 2013, respectivamente, licitación para contratar, por el procedimiento abierto, los servicios de asistencia auxiliar a los laboratorios de la AEMPS, con un valor estimado de 1.090.152 euros. A la licitación de referencia presentaron oferta la recurrente y otras dos empresas.

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el Real Decreto 814/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.



**Tercero.** La cláusula 8 de la Hoja-resumen del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) señala:

***“8. Sistema de determinación del precio.***

***Precios unitarios por hora ordinaria y hora extraordinaria, de acuerdo con lo establecido en el Pliego de P. Técnicas...***

*Con independencia de los cálculos que realice el licitador, en el caso de que decida totalizar importes, el dato determinante de su oferta serán los precios unitarios pormenorizados en el modelo de oferta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.*

El modelo de oferta económica (Anexo II del PCAP) establece que ésta se formula en términos de precios unitarios:

CONCEPTO	IMPORTE UNITARIO, IVA EXCLUIDO EN LETRA Y EN NÚMERO
HORA ORDINARIA	
HORA SUPLEMENTARIA	

En la cláusula 17 de la Hoja-resumen del PCAP, relativa a los criterios de adjudicación se indica, para la oferta económica, que la máxima puntuación (89 puntos) corresponderá a *“la oferta totalizada que resulte más económica, el resto de ofertas obtendrán la puntuación que corresponda...”*, en proporción inversa a la oferta más económica.

En el Pliego de prescripciones técnicas (PPT):

- El apartado 4 establece que *“El número máximo de horas será de 31.500 horas, en el plazo de duración del contrato y ajustándose a las necesidades de la AEMPS”.*
- El apartado 5 cifra el precio unitario máximo por hora en 16,80 euros (IVA excluido) y añade que se *“adjunta en Anexo I cuadro del coste total del contrato, de conformidad con las horas indicadas y el precio hora máximo de licitación estimado.*



- En el apartado 7, relativo a la posibilidad de realizar horas suplementarias debido a necesidades sobrevendidas en los distintos laboratorios, se estiman estas horas en un 6% del total (1.890 horas) y se indica que: “*Un 3% del total de dichas horas (945 horas) se han incluido en el presupuesto de este Procedimiento, considerándose un precio unitario máximo de licitación estimado de 16,80 €, IVA excluido*”. Se remite también al Anexo I, donde se detallan también las necesidades sobrevendidas que puedan surgir, durante la ejecución del servicio.
- En el anexo 1 se detalla el coste total del contrato por sedes de la AEMPS para el número máximo total de horas ordinarias (31.500 horas) y suplementarias (945 horas) y un precio máximo de licitación de 16,80 €/hora, tanto para las horas ordinarias como para las suplementarias.

**Cuarto.** El 17 de diciembre de 2013, la Mesa de Contratación, en sesión pública, comunica que todas las ofertas técnicas han obtenido el máximo de 11 puntos establecido en los pliegos. A continuación se procede a la apertura de las ofertas económicas y se constata que en la de la UTE INNOVA, hay una discrepancia entre el importe de los precios unitarios expresados en letras y en cifras. La oferta se formula del siguiente modo:

U.T.E INNOVA DATA CENTER S.L Y FEPAMIC SERVICIOS DE ASISTENCIA S.L.	
CONCEPTO	IMPORTE UNITARIO, IVA EXCLUIDO
HORA ORDINARIA	11,54 OCHO EUROS Y QUINCE CÉNTIMOS
HORA SUPLEMENTARIA	4,51 OCHO EUROS Y QUINCE CÉNTIMOS

A ello se añade que el interesado totaliza su oferta en "*TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MIL SETECIENTOS SETENTA Y UN EUROS Y NOVENTA Y CINCO CÉNTIMOS (367.771,95 €)*".

Tras el análisis de la oferta, la mesa de contratación, en sesión del 21 de enero de 2014 acordó la exclusión de la proposición por entender que *“adolece de errores e inconsistencias no subsanables”*. El acuerdo se notifica a la recurrente el mismo día. Junto con abundantes referencias jurisprudenciales, considera que *“resulta enteramente inviable llegar por parte de la Mesa de Contratación a un conclusión exacta de la voluntad del licitador plasmada en su oferta, por varias razones: si atendemos a la tradicional preferencia de lo expresado en letra, frente a lo expresado en número (Ley Cambiaria y del Cheque), estas cifras no coinciden con el total indicado por la UTE, esto lleva a una gran incertidumbre en lo que quiso expresar el interesado que, por otro lado, no cometió simples errores mecanográficos, sino errores o inconsistencias graves en su proposición (no se trata de un simple baile de cifras); en el caso de solicitar aclaraciones, es evidente que la respuesta sería que quiso expresar lo que aparece en letra (para evitar caer en presunción de oferta desproporcionada), pero eso se produciría una vez conocidas las propuestas del resto de candidatos, con lo cual esto supondría una reformulación de su oferta”*.

**Quinto.** Contra la referida exclusión, la UTE INNOVA, previo anuncio a la AEMPS, ha interpuesto recurso, con entrada en el registro de este Tribunal el 27 de enero de 2014. Solicita que se acuerde la nulidad de la exclusión y se ordene la retroacción del procedimiento al momento anterior a la misma y se establezca *“como criterio de valoración la oferta totalizada, o en su defecto, se acepte como precio unitario válido el expresado en cifras”*.

Fundamenta el recurso en que.

- Por una parte, *“el desglose unitario por horas resulta intrascendente a los efectos de valoración de la oferta económica, y consecuentemente, de la adjudicación del servicio”*.
- No obstante, la oferta se ha presentado *“de acuerdo a lo establecido en el PCAP, indicando los precios unitarios, pero totalizando su oferta”*. Hay un error manifiesto entre los precios expresados en cifras y los expresados en letra, *“pero que no deja lugar a dudas sobre cuál de ellos es el valor cierto, a la vista de... que el precio unitario expresado en cifras es completamente congruente con la*



*oferta totalizada incluida en la proposición económica, de acuerdo al importe expresado y al número de horas de servicio establecido en el PPT”.*

**Sexto** El expediente administrativo, junto al correspondiente informe del órgano de contratación, se recibió en el Tribunal el 29 de enero de 2014. Se solicita la desestimación del recurso, la no suspensión del procedimiento y *“la imposición de multa al interesado, en tanto que el mismo reiteradamente formula impugnaciones escasamente argumentadas y ausentes de viabilidad”*. Sobre las alegaciones de la empresa recurrente, el informe señala que:

- El *“método de valoración de cada oferta necesariamente será la totalización de precios unitarios, una vez multiplicados por el nº de horas máximas previstas para el contrato en cuestión...”*. En los pliegos se deja claro que *“lo válido y determinante serán los precios unitarios, en tanto que los mismos servirán de base para el abono de los servicios realmente prestados, de modo que la propia Agencia realiza los cálculos de totalización de las ofertas”*.
- Las divergencias consignadas en la oferta económica llevan *“a constatar la incertidumbre que pesa seriamente sobre la voluntad real del licitador, no siendo posible otra solución que la exclusión del procedimiento, al no haberse desplegado la mínima diligencia que debiera haber sido desplegada en el momento de redactar un documento de tanta importancia para cualquier licitación”*.

**Séptimo.** El 5 de febrero de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los demás licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que se haya evacuado el trámite conferido. El mismo día, el Tribunal acordó la suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente, de acuerdo con lo previsto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** Se recurre la exclusión en la licitación de un contrato de servicios con valor estimado superior a 200.000 euros, acto susceptible de recurso especial en materia de

contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma.

**Segundo.** Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, por cuanto la UTE INNOVA concurrió a la licitación.

**Tercero.** Dos son las cuestiones a dilucidar en el presente recurso. Si la oferta económica a considerar es la expresada en precios unitarios y, en caso afirmativo, si la divergencia en la proposición del recurrente entre los precios unitarios formulados en cifras respecto a los expresados en letras, obliga a rechazar su oferta.

Respecto a la primera de las cuestiones, resulta patente que la oferta a considerar es la expresada en precios unitarios. Tal como argumenta el órgano de contratación en su informe, son esos precios los que servirán para el abono de los servicios, de acuerdo con el número de horas que efectivamente se presten. Tanto el modelo de oferta económica como las disposiciones del PPT transcritas en el antecedente tercero ratifican ese argumento y la cláusula 8 de la Hoja-resumen del PCAP lo expresa aún con más claridad al indicar que *“con independencia de los cálculos que realice el licitador, en el caso de que decida totalizar importes, el dato determinante de su oferta serán los precios unitarios pormenorizados en el modelo de oferta”*.

Por lo demás, para la valoración de la oferta económica se tiene en cuenta *“la oferta totalizada”*, en expresión textual de la cláusula 17 de la Hoja-resumen del PCAP. El cálculo de esa *oferta totalizada* es un cálculo simple, a partir de los precios unitarios ofertados y el número máximo de horas ordinarias y suplementarias previsto en el PPT.

Por tanto, del conjunto de disposiciones de los pliegos, en contra de lo alegado por la recurrente, sólo cabe deducir que el valor a considerar en las ofertas es el de los precios unitarios por horas ordinarias y suplementarias.



**Cuarto.** Puesto que la oferta económica a considerar es la referida a los precios unitarios, la cuestión de fondo es si la discrepancia entre cifras y letras en la proposición de la UTE INNOVA, justifica su exclusión.

El artículo 84 del RGLCAP relativo al rechazo de proposiciones, establece que *“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”*.

Por su parte los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 45/06, que cita el órgano de contratación en su informe, y el 51/06 son concluyentes en la obligación de rechazar la proposición si la divergencia entre cifra y letra es tal que no puede *“determinarse con carácter cierto cuál es el precio realmente ofertado”*.

Como hemos resaltado en otras resoluciones (como referencia, en la Resolución 137/2012, de 20 de junio), es doctrina consolidada del Tribunal Supremo que en los procedimientos de adjudicación de los contratos debe tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos al efecto. De acuerdo con ella, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 23/08, sobre el rechazo de las proposiciones regulada en el artículo 84 del RGLCAP, considera que no es causa suficiente para tal acción *“el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal de que lo uno o la otra no alteren su sentido”*. En particular, respecto al supuesto concreto sobre el que se informa indica que antes de rechazar una proposición por error manifiesto, nada impide *“que el órgano de contratación pueda ponderar el resultado de la misma habida cuenta que es ilusorio pretender interpretar que la oferta realizada, que obviamente está referida a una quinceava parte del período total de ejecución del contrato ..., pueda ser considerada como comprensiva de la totalidad del contrato, y que realizada tal multiplicación coincide con el tipo de licitación establecido, considerando al propio tiempo la opción de aclaración de la proposición que para tales supuestos prevé el artículo 87.1 del mismo Reglamento”*.



En el caso que analizamos, la divergencia entre cifra y letra en la proposición de la recurrente, no significa que haya un *error manifiesto* en el importe o que sea de tal naturaleza *que haga inviable la oferta*. Tal divergencia, aunque evidente, no implica tampoco que sea imposible determinar de forma indubitada el precio real ofertado.

En la proposición de la UTE INNOVA el precio expresado en letra es el mismo para las horas ordinarias y extraordinarias, pero su cuantía -“ocho euros y quince céntimos”- no guarda relación alguna con la cifra totalizada en la oferta y tampoco con el precio de licitación (estaría más del 50% por debajo de éste). Por el contrario, *la oferta totalizada* a partir de los precios expresados en cifras (11,54 € para la hora ordinaria y 4,51 € para la hora suplementaria) coincide exactamente con la formulada en la propia oferta (367.771,95 €) y con la obtenida a partir de esos precios y las horas máximas indicadas en el PPT (31.500 horas ordinarias y 945 horas suplementarias). Por tanto, los únicos precios congruentes en la oferta son los expresados en cifra -*once euros con cincuenta y cuatro céntimos* para la hora ordinaria y *cuatro euros con cincuenta y un céntimos* para la hora suplementaria- con los que la oferta totalizada es de 367.771,95 euros.

Por tanto, contra lo afirmado en el acuerdo de exclusión es viable llegar a una conclusión sobre la *“voluntad del licitador plasmada en su oferta”*.

Respecto a *“la tradicional preferencia de lo expresado en letra, frente a lo expresado en número (Ley Cambiaria y del Cheque)”*, es un criterio apropiado cuando se trata de errores mecanográficos y es imposible determinar por otros medios cuál es el precio realmente ofertado. En este caso, el propio acuerdo de exclusión considera que la totalización de la oferta a partir de los precios expresados en letras *“no coinciden con el total indicado por la UTE”*, por lo que la oferta expresada en letras debe ser descartada.

Como hemos señalado, la totalización de la oferta a partir de los precios expresados en cifras, coincide con el total indicado por la UTE, por lo que no es sostenible la afirmación del acuerdo de exclusión de que hay *“una gran incertidumbre en lo que quiso expresar el interesado”*. No hay *inconsistencias graves en su proposición*, sino una errónea plasmación de la oferta expresada en letras.





En cuanto a la posibilidad de solicitar aclaraciones, en el acuerdo de exclusión se hace, sin ningún fundamento, un juicio de intenciones -“*es evidente que la respuesta sería que quiso expresar lo que aparece en letra (para evitar caer en presunción de oferta desproporcionada)*”-. Ya hemos reiterado que lo evidente es que los precios ofertados son los que aparecen en cifras. Por lo demás, es con lo expresado en letras cuando se caería en presunción de oferta desproporcionada. Tampoco se entiende la afirmación que se hace en el acuerdo de exclusión de que la posible aclaración, al producirse después de conocidas el resto de las ofertas, “*supondría una reformulación de su oferta*”.

En conclusión, en el caso que analizamos, la divergencia en la proposición de la recurrente entre los precios formulados en cifras con los expresados en letras, no significa que haya un error manifiesto en el importe o que sea de tal naturaleza que haga inviable la oferta y, como señalamos arriba, en dicha proposición se puede determinar con certeza que los precios realmente ofertados son los expresados en cifras.

En consecuencia, los argumentos anteriores nos llevan a estimar el recurso y retrotraer las actuaciones de la mesa de contratación al momento de valoración de las ofertas económicas, con inclusión de la efectuada por la recurrente, y resolver la adjudicación en favor de la que resulte económicamente más ventajosa conforme a los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos.

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. M.A.F.R., en representación de la UTE INNOVA-FEPAMIC, contra la exclusión de su oferta en la licitación del contrato de servicios de asistencia auxiliar a los laboratorios de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, anular el acuerdo de exclusión, ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas económicas y efectuar una nueva valoración con inclusión de la oferta presentada por la UTE INNOVA-FEPAMIC.

**Segundo.** Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con lo previsto en los artículos 43 y 46 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 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, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.