



**Erref / Ref:** Recurso Especial TRACASA.  
contra exclusión procedimiento de contratación  
para mantenimiento del Catastro

**Esp Zenb / N° exp:** 2012/07- RE

## **RESOLUCION N° 7/2012**

En Vitoria-Gasteiz, a 17 de diciembre de 2012

El Organo Administrativo Foral de Recursos Contractuales de la Diputación Foral de Álava, ha dictado la siguiente RESOLUCION en el Recurso Especial en materia de contratación N° 07/2012 interpuesto por la sociedad TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U. contra el Acuerdo del Consejo de Diputados 569/2012, de 13 de noviembre, por el que se acuerda excluir a dicha empresa del procedimiento abierto para contratar los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Álava, y se declara desierta la licitación de dicho procedimiento.

Son partes en dicho recurso: como RECURRENTE D. J. J. A. P., en representación de TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U.; y como DEMANDADA la DIPUTACION FORAL DE ALAVA, siendo el órgano de contratación el Consejo de Diputados, el proponente de la contratación el Servicio de Tributos Locales y Catastro y el tramitador del expediente de contratación el Servicio de Secretaría Técnica de Hacienda, Finanzas y Presupuestos, ambos del Departamento de Hacienda, Finanzas y Presupuestos (Expte. 36/12).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por Acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Álava núm. 420/2012, de 3 de agosto, se acordó convocar el procedimiento abierto para contratar los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Álava para un periodo temporal inicial que incluya los ejercicios 2013 y 2014 y con unos tipos máximos de licitación siguientes:



- a) Para la actualización permanente Catastro Vitoria-Gasteiz:  
Año 2013: 804.698,28 €  
Año 2014: 804.698,27 €
- b) Para la actualización permanente Catastro Resto Ayuntamientos:  
Año 2013: 381.862,07 €  
Año 2014: 381.862,07 €

El Cuadro de Características aprobado por el citado Acuerdo recoge lo siguiente en su apartado E) TIPO DE LICITACION MÁXIMO

<b>TIPO DE LICITACIÓN:</b>	
Actualización permanente catastro Vitoria Gasteiz 804.698,28 €	<i>IVA:</i> 168.986,64 €
Actualización permanente catastro Resto Ayuntamientos 381.862,07 €	80.191,03 €
<b>PRESUPUESTO DEL CONTRATO: 2.871.476,04 €</b>	

El modelo de proposición económica en su apartado quinto recoge lo siguiente:

QUINTO.- Que se compromete a llevar a cabo la ejecución total de los trabajos de actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Alava, con la siguiente oferta económica:

	Precio sin IVA	IVA	Precio Total
Catastro Vitoria-Gasteiz 2013	€	€	€
Catastro Vitoria-Gasteiz 2014	€	€	€
Catastro Resto Aytos. 2013	€	€	€
Catastro Resto Aytos. 2014	€	€	€

El Pliego de Prescripciones Técnicas no contiene ninguna mención respecto al tipo de licitación o al presupuesto de los presentes trabajos.

**SEGUNDO.-** Según consta en Acta de la Mesa de Contratación de 27 de setiembre de 2012, tras la apertura del sobre "A" que contenía la oferta económica realizada por el único licitador, Trabajos Catastrales, S.A.U., ésta es la siguiente:

Catastro de Vitoria-Gasteiz 2013	756.416,38
Catastro de Vitoria-Gasteiz 2014	358.950,35
Catastro Resto Ayuntamientos 2013	756.416,38
Catastro Resto Ayuntamientos 2014	358.950,35

De lo anterior la citada Mesa de Contratación considera que la oferta económica realizada correspondiente a los trabajos relativos al Catastro del resto de Ayuntamientos en el año 2013 supera el tipo de licitación fijado en las condiciones de la convocatoria. De todo ello se da cuenta en este acto de apertura al que asiste una persona de la entidad licitadora.



Al día siguiente, con fecha 28 de setiembre de 2012, Trabajos Catastrales, S.A.U. presenta un escrito en el que manifiesta que la citada oferta económica contiene un error de transposición de las cifras que no repercute respecto al precio total ofertado. Que TRACASA ha partido del desglose realizado en el apartado F) del Cuadro de Características relativo a la financiación del proyecto en el que aparecen los conceptos y las anualidades en el mismo orden que el realizado en su oferta económica. Que los trabajos a ejecutar para los distintos Ayuntamientos son idénticos en ambas anualidades, siendo evidente el mero error en la transposición ya que no puede ofertarse precios diferentes para un mismo servicio en dos anualidades distintas cuando el trabajo a realizar es el mismo y los costes son idénticos para las dos anualidades. Que resulta evidente que la discordancia aclarada es más formal que de contenido ya que no supone modificar el importe total de la oferta. Asimismo señala que existen informes de la Junta de Contratación de Madrid (Informe 6/2009, de 6 de noviembre, Informe 4/2007, de 31 de mayo, Informe 5/1999, de 24 de noviembre) en los que se consideran subsanables errores en la oferta económica que no supongan alteración del precio del contrato, acompañando el Informe 13/2006, de 30 de noviembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias.

Una vez valorado el citado escrito de aclaración presentado por TRACASA, la Mesa de Contratación propone excluir la citada oferta en aplicación de lo dispuesto en el art. 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la consideración de que la oferta realizada para el Resto de Ayuntamientos en el ejercicio 2013 supera ampliamente el presupuesto base de licitación aprobado para este concepto. Y por otro lado indica que la propia entidad licitadora reconoce un error de transposición y que es imposible que pueda reducir el coste que le suponen los trabajos para optar el precio señalado por error en la celda. A este respecto indica que la Junta Consultiva de Contratación ha emitido diversos informes en los que concluye que este tipo de ofertas deben ser rechazadas a cuyo fin cita el Informe 51/06, de 11 de diciembre, y el Informe 4/2007, de 31 de mayo.

**TERCERO.-** Por Acuerdo del Consejo de Diputados núm. 569/2012, de 13 de noviembre, se acordó excluir a la empresa TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U. del procedimiento, y se declaró desierta la licitación de dicho procedimiento de contratación al no haberse presentado mas proposiciones, en cuya parte expositiva se indican los motivos de tal decisión que coinciden con los expuestos por la Mesa de Contratación antes citados.

**CUARTO.-** Con fecha 30 de noviembre de 2012 tuvo entrada en el Registro General de la Diputación Foral de Alava el Recurso Especial en materia de contratación interpuesto por D. J. J. A. P., en representación de TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U., contra el citado Acuerdo 569/2012, de 13 de noviembre.

En el citado Recurso Especial la empresa recurrente solicita la adopción de las MEDIDAS CAUTELARES consistentes en que no se inicie un nuevo procedimiento de contratación de los mismos trabajos hasta tanto sea resuelto el recurso especial interpuesto.



El recurso interpuesto se basa en un apartado de HECHOS que, básicamente son los antecedentes que ya han quedado expuestos, y en un apartado de FUNDAMENTOS DE DERECHO en el que realiza las alegaciones que, resumidamente se indican a continuación:

En primer lugar el recurrente indica que el pie de recurso del acto recurrido no establece la posibilidad de interposición del recurso especial, no obstante en base a los arts. 40.1.a. y 40.2.b. TRLCSP el Acuerdo recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

El recurrente muestra su disconformidad con la justificación contenida en el Acuerdo recurrido indicando que la aplicación de la literalidad del art. 84 RGLCAP es contraria al carácter antiformalista que mantienen los tribunales europeos, el Tribunal Supremo y los órganos de contratación consultivos. Se opone a la consideración del Acuerdo recurrido relativa a ***“que la oferta realizada para el resto de Ayuntamientos en el ejercicio 2013 supera ampliamente el presupuesto base de licitación para este concepto”***, ya que el art. 84 posibilita excluir una propuesta si excede del presupuesto base de licitación, que el pliego establecía en 2.871.476,04 €, IVA incluido, como se desprende del apartado U) del cuadro de características cuando señala, en la fórmula de la oferta económica, el parámetro *“Po (precio base de licitación)”* siendo éste *“la suma de los dos precios (el de actualización de Vitoria-Gasteiz y el precio del resto de Ayuntamientos)”*, es decir 2.871.476,04 €. Y la oferta de TRACASA no ha superado dicho presupuesto base de licitación.

Respecto a la consideración del acto recurrido ***“que la propia entidad licitadora reconoce en su escrito que la oferta es un error de transposición y que es imposible que pueda reducir el coste que le suponen los trabajos para optar el precio señalado por error en la celda”***, el recurrente alega que el art. 84 señala que puede desecharse una oferta si *“existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la haga inviable”*, pero que el error de transposición no hace inviable la ejecución de los trabajos. Que no utilizó el documento de aclaración para decir que no podían hacer los trabajos por error inviable (circunstancia que exige la Ley) sino que fue una fórmula explicativa del error, no de inviabilidad de la oferta.

También alega el recurrente que el informe 5/06 de la JCCA al que alude el Acuerdo recurrido está superado por posteriores informes (Informe 23/2008) invocando la doctrina del Tribunal Supremo que admite la subsanación de la oferta en un caso similar (permite multiplicar por 15 una oferta donde solo aparece un precio unitario). Y el segundo informe de la JCCA 4/2007 a que alude el Acuerdo recurrido es favorable a la subsanación de errores no esenciales en el precio ofertado, recogiendo la actual corriente del Tribunal Supremo, al señalar que ***“si el error producido en la proposición económica no implicaba la imposibilidad de determinar por la mesa de contratación cuál era el precio ofrecido para la ejecución del contrato, la proposición no debía ser desechada, no siendo causa bastante para el rechazo el cambio u omisión de palabras en el modelo de proposición, si no alteraba el sentido de la oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del RGLCAP”***.

En base a lo anterior el recurrente considera que el Acuerdo recurrido adolece de falta suficiente de motivación para excluirle de la licitación.



Para reforzar sus pretensiones el recurrente analiza diversas sentencias de Tribunales Europeos: (TJCE 2009/386, Caso Antwerpse Bouwwerken), que permite, mediante la aclaración del licitador, la corrección de casillas que se encontraban vacías en varias ofertas económicas cuando pueden deducirse con certeza del precio indicado para otra partida. De Tribunales españoles: sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de setiembre de 2004 (RJ 2005, 415), que indica que la Mesa de Contratación no dispone de facultades discrecionales para decidir la exclusión de un concursante, reconociendo como subsanables los defectos meramente formales, no esenciales. Asimismo cita, que sigue la misma línea antiformalista, la Resolución 64/2012, de 7 de marzo, del TACRC.

Asimismo el recurrente cita el Informe 23/2008 de la JCCA, antes ya citado, que permite multiplicar por 15 una oferta donde solo aparece un precio unitario, ya que realizada tal multiplicación coincide con el tipo de licitación establecido. También cita el Informe 13/2006 de la Junta Consultiva de Contracción Administrativa de Canarias que permite la subsanación de los precios parciales ofertados por el licitante siempre que no se supere el importe total ofertado.

En base a todo lo anterior, el recurso finaliza considerando que el error cometido por TRACASA en la formulación de su oferta económica es un error formal y no esencial, y estimando de aplicación el art. 1.266 del Código Civil que dispone que *“El simple error de cuenta solo dará lugar a su corrección”*, al considerar que se trata de un error equivalente a una operación aritmética equivocada, solicita la estimación del recurso y la anulación del acto impugnado, declarando procedente la subsanación de los errores detectados y que se declare continuar el procedimiento de licitación nombrándole adjudicataria por ser la única empresa que ha presentado oferta y ser ésta conforme a los pliegos.

Subsidiariamente solicita, para el caso de que TRACASA sea adjudicataria de la nueva licitación y su importe de adjudicación fuera inferior al del presente procedimiento, *“la aplicación del referido porcentaje a la diferencia entre el importe que le hubiere correspondido cobrar en el caso de ser adjudicatario del procedimiento actual, incluidas sus posibles prórrogas e impuestos, y el que pudiere cobrar en el nuevo procedimiento si resultare adjudicatario”*. Y para el supuesto de que tras el presente recurso sea declarada adjudicataria y *“el contrato se inicie en fecha posterior a la prevista inicialmente en el pliego, minorándose proporcionalmente la cuantía a percibir, se solicita la indemnización correspondiente aplicando para su cálculo el citado porcentaje al importe que se deje de cobrar”*.

**QUINTO.-** Con fecha 3 de diciembre de 2012 se dio traslado del Recurso a la Secretaría Técnica de Hacienda, Finanzas y Presupuestos en solicitud del expediente y del informe correspondiente, en cumplimiento de lo previsto en el art. 46.2 TRLCSP

El día 5 de diciembre de 2012 se recibió el expediente administrativo en el Órgano Administrativo Foral de Recursos Contractuales

Con fecha 12 de diciembre de 2012 se recibió en este Órgano Administrativo el informe de la Mesa de Contratación relativo al recurso especial interpuesto en el que se propone la desestimación del recurso en base a las consideraciones siguientes:



Que no están de acuerdo con la calificación de “contradictorio” que usa el recurrente para describir la diferencia entre lo que denomina “el cuadro de precios del pliego” y el modelo de oferta, ya que no existe contradicción al expresar ambos lo mismo de una manera distinta y que tal diferencia no puede ser considerada el motivo que provoca el error. El apartado F) del cuadro de características no es un cuadro de precios sino el apartado donde se indican las partidas presupuestarias que van a financiar el trabajo cumpliendo lo dispuesto en el art. 69.d RGLCAP.

Que, en lo relativo a la “reseñable tardanza” en que se produjo la comunicación por el órgano de contratación, el art. 161.2 TRLCSP otorga a la Administración un plazo máximo de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones para realizar la adjudicación, sin que tal plazo haya sido sobrepasado.

Que el órgano de contratación no ha invalidado la propuesta por un error de transposición sino porque el precio ofrecido para el mantenimiento del catastro del Resto de Ayuntamientos para 2013 era de 756.416,38 €, IVA excluido, superando el tipo máximo de licitación para este concepto que se fijó en 381.862,07 €, IVA excluido.

Que la alegación del recurrente de que no superó el presupuesto base de licitación total (2.871.476,04 € IVA incluido) obvia que el apartado U del cuadro de características expresa que “A estos efectos de valoración se sumarán los dos precios...” dejando claro que no puede extrapolarse el concepto a otros elementos del procedimiento y que si sumamos la oferta de los dos precios en el ejercicio 2013 se supera ampliamente el presupuesto base de licitación.

Que en el documento de aclaración la reclamante dice que es imposible que TRACASA pueda intentar reducir el coste de los trabajos para optar al precio señalado por error en la oferta, lo que constituye expresión suficiente para que la mesa de contratación considere que se da uno de los motivos del art. 84 RGLCAP para excluir la oferta.

Que la Diputación Foral de Alava no ha actuado en ningún momento de forma discrecional sino con pleno sometimiento a la normativa contractual, ni considera el error de la empresa recurrente como no sustancial por lo que no puede ser subsanado.

Que, por lo que se refiere a la aplicatoriedad del art. 1.266 del Código Civil que alega el recurrente, la mesa de contratación no acepta que el error sea un mero error “equivalente” al cálculo matemático, ya que en la oferta no se realiza cálculo alguno al margen del cálculo del importe del IVA que la reclamante realiza correctamente.

**SEXTO.-** Con fecha 11 de diciembre de 2012 este Órgano Administrativo evacuó el trámite de audiencia al órgano de contratación para presentar alegaciones a las medidas cautelares solicitadas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 46.3 y 43.2 TRLCSP.

Con fecha 12 de diciembre de 2012 se recibió en este Órgano Administrativo el informe de la Mesa de Contratación relativo a las medidas cautelares solicitadas por el recurrente.



Con fecha 13 de diciembre de 2012 este Organismo Administrativo dictó y notificó a las partes la Resolución relativa a las MEDIDAS CAUTELARES solicitadas por el recurrente, acordando la suspensión del inicio de un nuevo procedimiento para la contratación de los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Alava, hasta tanto se resuelva sobre el fondo del recurso especial, momento en el cual se levantará la suspensión acordada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Es objeto del presente procedimiento la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la sociedad TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U. contra el Acuerdo del Consejo de Diputados 569/2012, de 13 de noviembre, por el que se acuerda excluir a dicha empresa del procedimiento abierto para contratar los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Alava, y se declara desierta la licitación de dicho procedimiento.

**SEGUNDO.-** El recurso presentado tiene la consideración de recurso especial en materia de contratación, en aplicación de lo dispuesto en el art. 40.1 a) y 2 b) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), por tratarse de la impugnación de un contrato de servicios de la categoría 12 del Anexo II TRLCSP, con un valor estimado de 5.742.952,08 € ( 2.871.476,04 € corresponden al presupuesto del contrato y 2.871.476,04 € corresponden a las posibles prórrogas previstas por dos años), siendo por tanto un contrato sujeto a regulación armonizada (art. 16.1 b) TRLCSP)

**TERCERO.-** El recurso especial en materia de contratación se interpone ante este Organismo Foral de Recursos Contractuales que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el art. 41 TRLCSP y con el Decreto Foral del Consejo de Diputados 44/2010, de 28 de setiembre.

**CUARTO.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada y dentro del plazo establecido para ello, habiéndose realizado el anuncio previo correspondiente, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42 y 44.1 y 2 TRLCSP.

**QUINTO.-** Debe ahora examinarse si el acto impugnado, esto es el Acuerdo que declara desierta la licitación y la exclusión del recurrente, es susceptible de recurso especial dado que las declaraciones de procedimientos de licitación desiertos no se recogen expresamente como recurribles en el art. 40.2 TRLCSP.



En este sentido hay que señalar que si bien el acto expresamente recurrido es el citado Acuerdo por el que se declara desierta la contratación y se excluye al recurrente, ello es consecuencia directa de la decisión adoptada por la Mesa de Contratación de excluir la oferta del licitador. Y el art. 40.2 b) dispone expresamente que son actos objeto de recurso especial *“Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos 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. Se consideran actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores”*. Dado que la exclusión del procedimiento se ha comunicado al recurrente con la notificación del Acuerdo recurrido, hay que concluir que dicho Acuerdo es susceptible de recurso especial.

**SEXTO.-** La circunstancia de que en la notificación del Acuerdo recurrido no se le indicara al recurrente la posibilidad de interposición del recurso especial de contratación ha quedado subsanada con la interposición por el mismo de citado recurso especial, ello en aplicación de lo dispuesto en el art. 58.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria en lo no previsto por el TRLCSP (*“3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.”*)

**SEPTIMO.-** Por lo que se refiere a la falta de motivación de la exclusión alegada por el recurrente, en este caso el Acuerdo impugnado recoge una exposición de hechos y una exposición de los motivos que tuvo en consideración la mesa de contratación para la exclusión del licitador, con indicación de la disposición normativa aplicable (Art. 84 RGLCAP) y cita los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 51/06, de 11 de diciembre e Informe 4/2007, de 31 de mayo) en que basa su decisión y, asimismo, contiene una valoración de la aclaración efectuada por el recurrente el día siguiente al de apertura de plicas.

El TRLCSP en su art. 151.4 establece que la notificación de la adjudicación debe contener la información necesaria que permita al licitador descartado interponer el recurso especial en materia de contratación, *“En particular expresará los siguientes extremos:*

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*
- c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas ...”*





Así, respecto de la exclusión de los licitadores solo se exige una motivación que explique de forma resumida las razones por las que la oferta ha sido rechazada. Y en el presente caso, como ya se ha indicado, la resolución recurrida contiene las razones y criterio en base a los que se ha adoptado la decisión por parte de la mesa de contratación de no admitir la oferta del recurrente, posibilitando a éste la formulación y fundamentación del recurso correspondiente.

**OCTAVO.-** Para resolver el recurso es necesario examinar si la actuación de la mesa de contratación que acordó la exclusión del único licitante presentado al procedimiento de contratación se ajustó al régimen jurídico de contratación del sector público y, en especial, al pliego de condiciones que rige la licitación, el cual constituye la ley del contrato, como reiteradamente ha manifestado la jurisprudencia en numerosas ocasiones.

El hecho que resulta indudable en el presente caso y que ha sido puesto de manifiesto por las partes es que la oferta económica del recurrente contiene un error en los presupuestos parciales ofertados en el modelo de proposición económica.

Como ya ha quedado expuesto, el motivo de la exclusión de la proposición del recurrente por parte de la mesa de contratación se centra en la consideración de que el error contenido en la oferta económica realizada es un error “sustancial” al superar el tipo máximo de licitación establecido para uno de los conceptos (trabajos relativos al Catastro del resto de Ayuntamientos 2013), con lo que, una vez sumada la oferta realizada para el otro concepto que completa la anualidad 2013 (trabajos relativos al Catastro de Vitoria-Gasteiz 2013), el resultado del importe total de esta anualidad también supera el tipo máximo de licitación, no pudiendo ser el error objeto de subsanación.

Por el contrario, la empresa recurrente considera que se trata de un error de transposición de los factores que componen la oferta, pero que si se suman ambos factores (el de actualización de Vitoria-Gasteiz y el precio del resto de Ayuntamientos), la oferta total realizada, esto es 2.871.476,04 €, no ha superado el presupuesto base de licitación, por lo que considera que el error cometido es meramente “formal” y, por lo tanto, susceptible de subsanación.

En el ámbito de la contratación pública cabe aplicar, como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 (RJ2010/331), los principios y normas que rigen la interpretación de los contratos privados, cuando señala que *“En relación con este particular en nuestra reciente sentencia de 27 de mayo de 2009, recurso de casación 4580/2006, expresamos sobre esta cuestión de interpretación de los contratos que “las dudas sobre la interpretación de las cláusulas contenidas en los contratos ha de realizarse de acuerdo con el artículo 1.288 del Código Civil, en el sentido más favorable para la parte que hubiera suscrito el contrato, ya que su oscuridad no puede favorecer los intereses de quien los ha ocasionado”.* Mientras la sentencia de 2 de junio de 1999 (RJ 1999, 5749, recurso casación 4727/1993) al sostener que el Pliego de Condiciones es la ley del contrato añade que ha de tenerse en cuenta *“la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, puesto que el artículo 3.1 del Título Preliminar prevé que la interpretación de las normas ha de basarse en el sentido*



*propio de las palabras y el artículo 1281 del Código Civil prevé que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, ha de estarse al sentido literal de las cláusulas”.*

Debe tenerse en cuenta, como ya se ha indicado, que los pliegos de cláusulas administrativas particulares conforman la ley del contrato y vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, como a los órganos de contratación (STS de 29 de setiembre de 2009). El art. 145.1 del TRLCSP, relativo a las proposiciones de los interesados establece que “1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”.

Por lo tanto se hace necesario acudir en primer término al contenido de las condiciones contractuales. En el presente caso el cuadro de características, que forma parte inseparable del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, recoge lo siguiente:

#### E) TIPO DE LICITACION MÁXIMO

<i>TIPO DE LICITACIÓN:</i>	
Actualización permanente catastro Vitoria Gasteiz 804.698,28 €	<i>IVA:</i> 168.986,64 €
Actualización permanente catastro Resto Ayuntamientos 381.862,07 €	80.191,03 €
<i>PRESUPUESTO DEL CONTRATO:</i> 2.871.476,04 €	

El modelo de proposición económica de la presente contratación es el siguiente:

	Precio sin IVA	IVA	Precio Total
Catastro Vitoria-Gasteiz 2013	€	€	€
Catastro Vitoria-Gasteiz 2014	€	€	€
Catastro Resto Aytos. 2013	€	€	€
Catastro Resto Aytos. 2014	€	€	€

Y la oferta realizada por el licitador es la siguiente:

	Precio sin IVA	IVA	Precio Total
Catastro Vitoria-Gasteiz 2013	756.416,38 €	158.847,44 €	915.263,82 €
Catastro Vitoria-Gasteiz 2014	358.950,35 €	75.379,57 €	434.329,92 €
Catastro Resto Aytos. 2013	756.416,38 €	158.847,44 €	915.263,82 €
Catastro Resto Aytos. 2014	358.950,35 €	75.379,57 €	434.329,92 €

En relación con la mención que realiza la empresa recurrente en el escrito de aclaración presentado a la mesa de contratación el día siguiente a la apertura de plicas relativa a que en la oferta económica ha partido del desglose realizado en el apartado F) del Cuadro de Características relativo a la financiación del proyecto en el que aparecen los



conceptos y las anualidades en el mismo orden que el realizado en su oferta económica; y la mención que realiza en el apartado Quinto de los Hechos del presente recurso relativa a que la oferta se realizó en base al cuadro de precios que aparecía en el pliego que al ser contradictorio con el del modelo de la oferta económica incurrió en el error de traspaso, es preciso indicar, en primer lugar, que el desglose que aparece en el apartado F) citado se refiere, como indica la mesa de contratación en sus alegaciones, a las distintas partidas presupuestarias en que se consigna el gasto del total del presupuesto base de licitación, siendo éstos unos elementos internos de la contabilidad de los presupuestos de la Administración, que sin perjuicio de su íntima conexión con dicho presupuesto base, sus cuantías no vinculan la oferta de los licitadores; y, en segundo lugar, no se aprecia contradicción en el modelo de proposición económica en relación con el tipo de licitación establecido en el pliego por cuanto que este tipo de licitación recoge una única anualidad del precio total del contrato (al ser idénticas las dos anualidades previstas), desglosada en dos conceptos diferenciados con importes específicos para cada concepto, y el modelo de proposición económica recoge la misma diferenciación de dos conceptos respecto a los que hay que realizar la oferta económica, pero en este caso recoge asimismo las dos anualidades que completan el precio total del contrato.

La posibilidad de desglosar el precio del contrato en precios unitarios diferenciados está expresamente reconocida en el art. 87 del TRLCSP, el cual dispone lo siguiente:

*“1. En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

*2. 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.”*

Así, los precios unitarios de los distintos componentes de la prestación configuran el presupuesto base de licitación, estando regulado en cuanto a su contenido en el art. 131 del RGLCAP, el cual se fija en la fase de preparación del contrato y sirve de base para la celebración de la licitación pública, de manera que constituye el importe delimitador de las obligaciones a contraer por el órgano de contratación y el límite en el que el licitador puede formular su oferta económica. De ahí que, con carácter general, el exceso de la oferta respecto del límite establecido por el órgano de contratación determine su exclusión.

En el presente caso el Pliego Cláusulas Administrativas Particulares ha establecido el presupuesto base de licitación descompuesto en dos precios unitarios diferenciados para sendos componentes de la prestación y, además, ha fijado dos tipos máximos de



licitación para cada uno de los precios unitarios diferenciados, acotando de esta forma el límite en el que el licitador puede formular su oferta económica. Y el licitador ha incurrido en un error en la formulación de su oferta económica que le ha llevado a sobrepasar los límites máximos establecidos en las condiciones contractuales, cuya consecuencia está expresamente prevista en dichas condiciones, y que no es otra que la exclusión de esta proposición.

Así la Cláusula 7.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece, bajo el título de “*CALIFICACIÓN DE LAS PROPOSICIONES*”, que “*Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del tipo 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 (artículo 84 RGLCAP)...*”

En el presente caso en particular y con carácter general, cuando las ofertas económicas excedan del importe máximo de licitación deberán ser rechazadas, correspondiendo al órgano de contratación delimitar el alcance del error, y su calificación como subsanable o no teniendo en cuenta las condiciones del contrato, los documentos propios de la oferta o las aclaraciones que puedan realizar los licitadores, siempre que la verdadera intención de los mismos quede clara y, si existen dudas, los errores deben ser objeto de interpretación a la luz de los artículos 1281 y 1282 del Código Civil, aplicables a la interpretación de los contratos públicos. Esta actuación del órgano de contratación encuentra sus límites en la garantía de los principios de igualdad y transparencia, enunciados en el artículo 2 de la Directiva 2004/18, de modo que el error no suponga una ventaja para el que lo padece.

En nuestro caso no es necesario proceder a una interpretación conforme a las reglas del Código Civil ya que los términos del contrato no ofrecen dudas interpretativas. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecen un tipo máximo de licitación distinto para cada uno de los dos precios unitarios en que se descompone el presupuesto total del contrato y, asimismo, dichos pliegos establecen expresamente que serán desechadas las proposiciones que excedan del tipo de licitación. Para la aplicación de estas reglas es irrelevante que estos pliegos establezcan, en el apartado correspondiente a la valoración de los criterios de adjudicación, que la oferta económica se valorará sumando los dos precios unitarios (el de actualización de Vitoria-Gasteiz y el precio del resto de Ayuntamientos), ya que, como indica el propio apartado de criterios de adjudicación, “*a estos efectos de valoración se sumarán los dos precios ...*”, por lo tanto aquí tampoco cabe realizar ninguna interpretación integradora, como pretende el recurrente, ya que queda claro que la suma de los dos precios se realiza a los solos efectos de la valoración de este criterio de adjudicación y, en ningún caso resulta extensible a la posibilidad de aplicar tal suma para fijar el límite del tipo de licitación, el cual ya está establecido expresamente en su correspondiente apartado en los términos antes indicados.

En sentencia de 22 de junio de 1993 (TJCE 1993, 98), Comisión/Dinamarca (C-243/89, Rec. P. I-3353, apartado 37), el Tribunal de Justicia consideró que el respeto de igualdad de trato de los licitadores exige que todas las ofertas sean conformes con las prescripciones establecidas en el pliego de condiciones con el fin de garantizar una comparación objetiva entre ellas.



A ello hay que añadir, como expone el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 4/2011, de 14 de abril, que la necesidad de adaptación de las proposiciones al contenido de los pliegos es más evidente en relación a la oferta económica, la cual está sujeta a dos requisitos, uno material, puesto que no puede exceder del presupuesto base de licitación, y otro formal, ya que debe atenerse al modelo establecido en los pliegos sin introducir en él variaciones sustanciales.

El límite material es estricto y no admite flexibilidad salvo en aquellos supuestos en que los pliegos hayan previsto la posibilidad de superar el presupuesto de licitación, opción de marcado carácter excepcional en tanto dificulta el elemento de comparación de ofertas.

El límite formal, sin embargo, no es tan riguroso, y el propio art. 84 del RGLCAP establece que el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal de que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición. En concreto dicha disposición señala 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.”*

La mesa de contratación que tiene atribuida por el art. 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público, la función de determinar los licitadores que deben ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos, debe actuar de forma que no limite la concurrencia, evitando en la medida de lo posible, excluir a los licitadores por cuestiones formales, pero respetando a su vez los principios de igualdad de trato a los candidatos y transparencia en el procedimiento,

Es cierto que, como recoge la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 10 de diciembre de 2009 (TJCE 2009/386, Caso Antwerpse Bouwwerken), citada por el recurrente (permite, mediante la aclaración del licitador, la corrección de casillas que se encontraban vacías en varias ofertas económicas cuando pueden deducirse con certeza del precio indicado para otra partida), es contrario en principio a las exigencias de una buena administración que un comité de evaluación desestime la oferta sin ejercer su facultad de solicitar aclaraciones. *“Ello sucede, en particular, cuando la formulación de la oferta y las circunstancias del asunto, conocidas por la Comisión, indican que probablemente la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente. En tal caso, reconocerle, en tales circunstancias, una facultad discrecional absoluta sería contrario al principio de igualdad de trato...”*. Sin embargo en el presente caso no existe ambigüedad que sea susceptible de aclaración, aunque dicha aclaración ya fue realizada a iniciativa del propio recurrente y valorada por la mesa de contratación. Aquí nos encontramos, no con una ambigüedad sino con un hecho concreto que deriva de un error en la formulación de uno de los precios unitarios de la oferta económica de forma que ésta supera el tipo de licitación establecido para este precio unitario en el pliego de cláusulas económico administrativas.



Por lo que se refiere a los informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa que cita el recurrente para fundamentar su pretensión de que el error cometido en la oferta económica es meramente formal y, por tanto subsanable, el Informe 23/2008 de la JCCA (permite multiplicar por 15 una oferta donde solo aparece un precio unitario, ya que realizada tal multiplicación coincide con el tipo de licitación establecido), recoge un supuesto cuya oferta económica es susceptible de integración con el resto de elementos contractuales porque la misma no incurre en el incumplimiento contractual de sobrepasar el tipo de licitación establecido, como ocurre en la oferta del recurrente. También cita el Informe 13/2006 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Canarias que permite la subsanación de los precios parciales ofertados por el licitante siempre que no se supere el importe total ofertado. Respecto a este informe este Órgano Administrativo de Recursos Contractuales no está de acuerdo con la decisión adoptada en el mismo ya que se aparta del criterio interpretativo jurisprudencial establecido para la diferenciación de errores formales y sustanciales, al permitir modificar los precios unitarios ofertados y posibilitar que se formulen, mediante aclaración posterior, otros distintos, al superar uno de ellos el precio máximo unitario correspondiente a una de las prestaciones objeto de contratación, con la única condición de que no se altere el precio total del contrato. En este caso se considera que con la decisión adoptada, además de conculcar las normas y principios de la contratación del sector público, se está permitiendo una verdadera modificación de la oferta económica que sobrepasa todos los límites de la integración o aclaración de las ofertas en los supuestos de errores meramente formales.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sentencia de 29 de marzo de 2012 (Asunto C-599/10), indica que *“Una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos. En efecto, 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 entrañará 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. Además, no se deduce del artículo 2 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 2004/18, ni del principio de igualdad de trato, ni tampoco de la obligación de transparencia, que, en una situación de esta índole, el poder adjudicador esté obligado a ponerse en contacto con los candidatos afectados. Por otra parte, éstos no pueden quejarse de que el poder adjudicador no esté sometido a obligación alguna a este respecto, ya que 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 sujetos de igual manera que los demás candidatos”*

A la vista de cuanto antecede se estima que la decisión de la mesa de contratación de excluir la proposición efectuada por el recurrente, decisión incorporada al Acuerdo del órgano de contratación objeto de recurso, es ajustada a derecho, por lo que procede la desestimación del recurso especial en materia de contratación interpuesto.



**NOVENO.-** Por lo que se refiere a la petición de indemnización realizada por el recurrente con carácter subsidiario, el art. 47.3 del TRLCSP establece lo siguiente:

*“3. Asimismo, a solicitud del interesado y si procede, podrá imponerse a la entidad contratante la obligación de indemnizar a la persona interesada por los daños y perjuicios que le haya podido ocasionar la infracción legal que hubiese dado lugar al recurso.”*

En el presente caso como no se aprecia que se haya cometido ninguna infracción legal por parte del órgano o de la mesa de contratación no procede entrar a considerar la solicitud de indemnización planteada por la empresa recurrente.

**DECIMO.-** No se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del citado recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

En consonancia con todo lo anteriormente expuesto, se emite la siguiente,

## RESOLUCION

VISTOS los preceptos legales de aplicación, este Organismo Foral de Recursos Contractuales resuelve:

**Primero.** Desestimar el Recurso Especial en materia de contratación interpuesto por D. J. J. A. P., en representación de TRABAJOS CATASTRALES, S.A.U., contra el Acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Alava 569/2012, de 13 de noviembre, por el que se acuerda excluir a dicha empresa del procedimiento abierto para contratar los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Alava, y se declara desierta la licitación de dicho procedimiento.

**Segundo.** Levantar la suspensión del inicio de un nuevo procedimiento para la contratación de los trabajos necesarios para la actualización permanente del Catastro de Bienes Inmuebles en el Territorio Histórico de Alava, acordada como medida cautelar en la Resolución de este Organismo Administrativo Foral de Recursos Contractuales de fecha 13 de diciembre de 2012.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma podrá interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación, de acuerdo con lo previsto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.