

Recurso 341/2025
Resolución 392/2025
Sección tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 9 de julio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **LOS NARANJOS GRUPO HLA, S.L.U.**, contra la resolución de 30 de mayo de 2025 de adjudicación del contrato denominado “Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas”, (Expte. CONTR 2023 0000902330), agrupación 1, promovido por el Servicio Andaluz de Salud, Agencia Administrativa adscrita a la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 533.339.280,05 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 11 de abril de 2025, se interpuso un recurso especial en materia de contratación por otra entidad recurrente contra la propuesta de exclusión acordada por la mesa el 24 de marzo de 2025. El mismo fue estimado parcialmente, anulándose la propuesta de exclusión por la Resolución 219/2025, de 13 de mayo por las razones jurídicas que constan en la misma.

TERCERO. Posteriormente, tras la anulación de la propuesta, se ordenó la retroacción del procedimiento, y la mesa de contratación en la sesión celebrada el 21 de mayo de 2025 procede a excluir definitivamente a la entidad recurrente, lo cual se notifica junto a la resolución de adjudicación de 30 de mayo de 2025.



CUARTO. El día 18 de junio de 2025, se interpone por la entidad ahora recurrente nuevo recurso especial contra su exclusión, en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado, dirigido al órgano de contratación, pero no se remite a este Tribunal hasta 5 días más tarde del máximo legal, incumpliendo el artículo 56.2 de la LCSP. Se remite el expediente, el informe al recurso y los datos de los licitadores.

El acto formalmente impugnado es la adjudicación y el materialmente su exclusión.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 27 de junio de 2025, se dio traslado a los interesados a efectos del trámite de alegaciones.

No se han recibido alegaciones de las demás partes del procedimiento, los cuales han sido notificados debidamente por el Tribunal del trámite para formular alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora en el procedimiento de adjudicación, cuya exclusión de la licitación se recurre.-

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación de un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración pública por lo que el acto recurrido, es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, el escrito de impugnación se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

La resolución de adjudicación se dicta el 30 de mayo de 2025, la cual se dicta tras retrotraerse el procedimiento en cumplimiento de la Resolución 219/2025. Se acordaba previamente conservar aquellos actos que no están afectados por la resolución del Tribunal, indicando expresamente la conservación de los acuerdos respecto de los licitadores propuestos como adjudicatarios.



En cuanto a los actos afectados por la Resolución 219/2025 de este Tribunal, previamente al dictado de la resolución de adjudicación, al estudio de los licitadores afectados, procediendo respecto a clínica LOS NARANJOS, entidad recurrente, a excluirla respecto la agrupación 1 recogida en la resolución de adjudicación, debido a que la oferta presentada es superior al máximo permitido en la licitación.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

A. En relación con la causa de exclusión, estima que debe anularse dado que *“es consecuencia de un error tipográfico o mecanográfico, “Lapsus calami” que significa “error de pluma” o “error al escribir” y que se refiere a un error involuntario o inconsciente que se cometió en la presentación de la oferta, dado que se presentó un precio unitario de 7.105,86 euros cuando el precio correcto era 7.015,86 euros, dentro del límite máximo permitido en los pliegos, esto es, se bailó los números intermedios de la oferta poniendo 10 cuando se quería poner 01 en el segundo y tercer número de la proposición, y el resto de la proposición como se puede ver no varía en ningún número.*

Y prueba de ello, es que resulta carente de fundamento presentar una oferta con pleno conocimiento de que excede el límite establecido en los pliegos de condiciones.

Entendemos que nuestro error en la oferta económica no supone la exclusión automática, “ipso iure”, que sería contraria al principio de buena administración, que debió de hacer el organismo solicitando aclaraciones sobre la oferta fácilmente explicables, lo que significa que no pueda realizarse una aclaración explicando la misma, sin presentar como condición sine qua non una oferta totalmente distinta”.

Invoca la posibilidad de la subsanación de la oferta. Explica que existen distintos pronunciamientos en la doctrina que lo permitirían, y en este caso concreto *“ponderando el equilibrio entre las exigencias del principio de igualdad de trato, y las derivadas del principio de concurrencia que favorece la admisión de licitadores al procedimiento, de modo que no sean excluidas proposiciones con errores fácilmente subsanables”.*

Solicita que *“manteniendo que nuestra oferta era de 7.015,86 euros (...) con el fin de evitar cualquier perjuicio a los principios de igualdad y transparencia, y en caso de no aceptarse la corrección del error material, se solicita que se nos mantenga en la licitación con el precio máximo permitido, obteniendo la menor puntuación posible, garantizando así que no se genera ninguna ventaja sobre el resto de ofertantes”.*

Explica que la exclusión de la entidad recurrente conllevaría una limitación en la prestación del servicio en la provincia de Huelva, donde no existen centros hospitalarios que puedan absorber la demanda de los procedimientos quirúrgicos objeto de la licitación. La finalidad del Acuerdo Marco es garantizar la accesibilidad a los servicios sanitarios y la mayor cobertura posible para los pacientes, motivo por el cual se considera esencial mantener nuestra participación en la agrupación 1.

Asimismo, explica que *“supondría una restricción injustificada de la competencia en el sector sanitario de la provincia, ya que conllevaría que la totalidad de los procedimientos quirúrgicos del lote quedarán en manos de un único hospital. Esta circunstancia podría derivar en una situación de abuso de posición dominante, al reducir artificialmente la concurrencia y otorgar a dicho centro hospitalario una ventaja competitiva desproporcionada, en perjuicio del propio Servicio Andaluz de Salud y, en última instancia, de los pacientes. De mantenerse esta exclusión, se generaría un entorno menos competitivo que podría traducirse en un encarecimiento de los costes y una reducción en la calidad del servicio prestado”.*



B. Por otro lado, subsidiariamente solicita *“que se nos excluya únicamente del lote 2, donde se detectó el error tipográfico, manteniendo la participación (...) en el resto de lotes de la agrupación 1, dado que la exclusión total de la agrupación 1 supondría un perjuicio desproporcionado, ya que la licitación exige ofertar a todos los lotes de cada agrupación para poder optar a la misma, (...)”*.

Por último, invoca los artículos 109.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del Procedimiento Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 1.266 del Código Civil, para mantener que los parámetros para determinar cuándo un error puede ser rectificado serían:

“- Cualquier incumplimiento en relación a los pliegos del contrato no supone una causa de exclusión, sino que deberán subsumirse en alguno de los supuestos que regulen las normas en concreto. Además, si los términos de la propuesta del licitador son confusos o ambiguos, pero admiten una propuesta favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas del contrato, esta interpretación es que deberá imperar.

- Son susceptibles las aclaraciones y la corrección de errores en los casos en los que la ambigüedad puede explicarse de modo simple y disiparse fácilmente, siempre y cuando no suponga la presentación de una nueva oferta.

- Los requisitos para que la oferta pueda modificarse son: que el error sea material, aritmético o de hecho y que sea manifiesto, es decir, ostensible e indiscutible, implicando por sí solo la evidencia del mismo sin necesidad de mayores razonamientos y exteriorizándose por su sola contemplación, sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretación de normas jurídicas aplicables”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Explica que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), indicaba la forma de presentar la oferta. Señala que *“conforme a la doctrina perfectamente asentada no es posible corregir una oferta económica a una licitación cuando ello comporte alterar la esencia de dicha oferta”*. Por otra parte, expresa que *“dado que las ofertas admisibles para las agrupaciones deben comprender la totalidad de los lotes de dicha agrupación, tampoco es posible la admisión de su oferta al resto de los lotes de la agrupación 1”*.

Invoca determinada jurisprudencia europea (Sentencia, de 29 de marzo de 2012 (TJCE 2012, 75), del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C599/10, SAG ELV Slovensko a.s. y otros), y distinta doctrina de órganos especiales de resolución del recurso especial en materia de contratación a efectos de defender su postura y por tanto la decisión de la exclusión.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La proposición económica es una declaración de voluntad por la que el licitador manifiesta su disposición a obligarse con la Administración contratante en los concretos términos que, con sujeción a lo establecido en los pliegos, y por ello ofrece en su proposición. Es manifestación de voluntad, de tal modo que la oferta es presupuesto esencial del contrato administrativo, siendo uno de los elementos esenciales del contrato (artículos 1254, 1261 y 1262 del Código civil CC).

Por ello, si el consentimiento manifestado en la oferta adolece de algún vicio de la voluntad, entre los que se encuentra el error, como parece denunciarse por parte de la entidad recurrente, debe valorarse en cada caso concreto sus consecuencias jurídicas.



Conforme al artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), "*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”.

De otra parte, el artículo 141.2 de la LCSP y el 81 del RGLCAP sólo prevé la posible subsanación de defectos o errores en la documentación administrativa, y no en la oferta económica.

Por tanto, la regla general es que la oferta se ajuste con precisión a lo previsto en el pliego, siendo insubsanables los defectos o errores que en ella se observen, siendo extraordinarias las excepciones. La jurisprudencia admite, con carácter excepcional, la subsanación de defectos en la oferta económica, si los errores u omisiones son de carácter puramente formal o material, pues de otro modo se estaría aceptando la posibilidad de que las proposiciones puedan ser modificadas de modo sustancial después de presentadas, lo que es radicalmente contrario a los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia.

Así, el error en la oferta económica no supone automáticamente en todos los casos la exclusión sin más del licitador, pero también es cierto que la posibilidad de subsanación de la oferta, y, por tanto, que no sea rechazada, exige como *conditio sine qua non* la inmutabilidad de su oferta, de modo que, cualquier interpretación que suponga aceptar un cambio de tales características en la oferta debe ser rechazada. Por ello, es regla general, que, una vez conocidas las ofertas presentadas por el resto de los licitadores y la puntuación otorgada a cada una de ellas, no cabe modificación alguna en la oferta del licitador.

De acuerdo con el artículo 84 del RGLCAP el error en el importe de la proposición determina la exclusión cuando es manifiesto, o cuando, existiendo reconocimiento por parte del licitador de que la oferta adolece de error o inconsistencia, éstos la hagan inviable, cambiando el sentido de la proposición.

Este Tribunal ha sostenido una interpretación antiformalista del precepto, que hace que ambos supuestos, error manifiesto y viabilidad de la oferta, se aproximen, siendo el elemento clave para determinar si la propuesta puede ser aceptada, a pesar del error, que sea viable jurídicamente.

El error solo puede ser vencible cuando respeta los principios de igualdad de trato, de concurrencia, y de transparencia, de modo que sólo será viable la oferta incurso en un error cuando sea posible su cumplimiento en las condiciones en que se realizó, sin alterar su cuantía o sus condiciones esenciales, sin perjuicio de la alteración que proceda respetando este límite infranqueable. De este modo es plausible que un licitador que ha cometido un error en la formulación de su oferta pueda ser admitido a la licitación si el error cometido es vencible sin alterar aquella, de modo que el órgano de contratación pueda ejecutar el contrato conforme a lo establecido en los pliegos.

Es necesario ponderar en cada caso concreto el equilibrio entre las exigencias del principio de igualdad de trato , y las derivadas del principio de concurrencia que favorece la admisión de licitadores al procedimiento, de modo que no sean excluidas proposiciones con errores fácilmente subsanables, limitando las consecuencias excluyentes del artículo 84 RGLCAP a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del



licitador no es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe .

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una situación en el que la persona licitadora ha presentado una oferta económica para el lote nº 2 de la Agrupación 1, con un precio unitario superior al establecido en la licitación de 7.105,86 euros siendo el precio unitario máximo la de licitación de 7.086,73 euros. Alega que lo que quiso haber establecido es 7.015,86 euros, es decir, dentro del límite máximo permitido en los pliegos.

El error cometido por la ahora recurrente si bien es ostensible, la incorrección en la proposición de la recurrente no puede ser calificada como un simple error material o de carácter puramente formal, pues no altera la oferta económica, y no puede deducirse, claramente y de forma indubitada de los datos de su propuesta económica cuál era su voluntad.

El error es sin embargo es fruto de una negligencia inexcusable, pues el PCAP le obliga al licitador a formular la oferta en los términos que allí se exige y de acuerdo con el modelo que en él se incluye, por lo que el ofertante no observado la diligencia exigible a un ordenado empresario.

En fin, el error es insalvable y por ello insubsanable, sin que quepa solicitar aclaración alguna, pues se desconoce cuál sería verdaderamente la oferta final, pues, aunque sostiene que existió un error en la transcripción de dos cifras lo cierto es que es en un momento posterior al plazo de finalización de presentación de ofertas cuando estaría concretando la oferta. Es decir, no es admisible la "reconstrucción" que a posteriori haga la recurrente, una vez excluida del procedimiento, pues esto no es sino una modificación o nueva oferta, contraria los principios de igualdad de trato y concurrencia. No procediendo las peticiones subsidiarias de la entidad recurrente.

La mesa de este modo solo 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 o de la licitación pública, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio.

Se ha señalado en múltiples ocasiones que hay un deber de diligencia que pesa sobre el licitador al presentar su oferta, sin que exista obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de la oferta, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de dicho deber de diligencia en la redacción de la proposición.

Así, la sanación de errores u omisiones en la documentación relativa a la oferta sólo es posible cuando no implique la posibilidad de que se modifique la proposición, después de haber sido presentada. 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 o de la licitación pública, en particular de las necesidades y de los requisitos establecidos en el anuncio de licitación o en el documento descriptivo, cuando implique una variación que pueda falsear la competencia o tener un efecto discriminatorio.

Por todo ello, se considera que las alegaciones de la recurrente en nada desvirtúan la correcta actuación por parte de la mesa de contratación o del órgano de contratación, por lo que debe ser desestimado el recurso por este motivo.



Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLÍNICA LOS NARANJOS GRUPO HLA, S.L.U., S.L.**, contra la resolución de 30 de mayo de 2025 de adjudicación del contrato denominado “Acuerdo marco con varias empresas por el que se fijan las condiciones para la contratación del servicio de asistencia sanitaria complementaria para procedimientos quirúrgicos a usuarios del Servicio Andaluz de Salud en centros sanitarios y servicios privados de la Comunidad Autónoma de Andalucía y provincias limítrofes pertenecientes a otras Comunidades Autónomas”, (Expte. CONTR 2023 0000902330), agrupación 1, promovido por el Servicio Andaluz de Salud, Agencia Administrativa adscrita a la Consejería de Salud y Consumo de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Encontrándose pendiente de resolver otros recursos especiales en materia de contratación con ocasión del mismo procedimiento de licitación y contra el mismo acto, debe continuar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

