

Recurso 232/2025
Resolución 294/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 6 de junio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FERRETERIA JERR SUMINISTROS INDUSTRIALES S.L.** contra la resolución de adjudicación de 12 de mayo de 2025, dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado “contratación del suministro de materiales y obra por lotes para la ejecución de varias obras incluidas en el Programa para el Fomento del Empleo Agrario Ordinario 2024 en Loja y Anejos.”, (Expte. 2024/5772), respecto al lote 12, promovido por el Ayuntamiento de Loja (Granada), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 5 de febrero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio de licitación se publicó igualmente, en el Diario Oficial de la Unión Europea, en la misma fecha, el mismo día que se pusieron los pliegos a disposición de los particulares. El valor estimado del contrato asciende a 428.909,25 euros, y entre las empresas que presentaron sus proposiciones a la licitación, se encontraba la ahora recurrente.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del oportuno expediente de contratación, mediante Decreto de la Alcaldía de 12 de mayo de 2025 (resolución 2025/1600), resulta adjudicatario del Lote 12, la entidad Maquinaria y Servicios Garmo, S.L.

SEGUNDO.

El 19 de mayo de 2025 tiene entrada en el registro del Tribunal el escrito de interposición del recurso especial en materia de contratación, y el 20 de mayo de 2025 aporta el mismo documento acompañado de la oferta económica de la adjudicataria.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 20 de mayo de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, no ha sido recibida en este Tribunal en plazo. Debió reiterarse posteriormente, pero como consecuencia



de la falta de remisión de dicha documentación en plazo, el 28 de mayo de 2025 se le ha dado trámite poniéndose en conocimiento del recurrente dicha circunstancia de conformidad con lo establecido en el artículo 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, para que alegue lo que considere conveniente en el plazo de cinco días hábiles.

Tras dicho plazo no se han presentado alegaciones por la entidad recurrente.

La falta de observancia del cumplimiento del plazo de remisión por parte del órgano de contratación establecido en la LCSP, incluso tras la reiteración, ha supuesto que este órgano no haya podido disponer en plazo de los datos de posibles interesados, a efectos de concederles audiencia, estando obligado este Tribunal a proceder conforme al art. 28.5 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aprobado mediante el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Procede analizar la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso interpuesto, habida cuenta de que el acto impugnado procede de una entidad local andaluza.

El artículo 46.4 LCSP establece:

“En lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación.

En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito.

“En todo caso, los Ayuntamientos de los municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y las Diputaciones Provinciales podrán crear un órgano especializado y funcionalmente independiente que ostentará la competencia para resolver los recursos. Su constitución y funcionamiento y los requisitos que deben reunir sus miembros, su nombramiento, remoción y la duración de su mandato se regirá por lo que establezca la legislación autonómica, o, en su defecto, por lo establecido en el artículo 45 de esta Ley. El Pleno de la Corporación será el competente para acordar su creación y nombrar y remover a sus miembros. El resto de los Ayuntamientos podrán atribuir la competencia para resolver el recurso al órgano creado por la Diputación de la provincia a la que pertenezcan”.

El Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los



recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 de dicho Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, dispone lo siguiente:

«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Por tanto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, en el supuesto examinado por aplicación de la disposición estatal antes citada, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al mencionado artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los recursos que se interpongan en esta materia.



Es necesario recordar que este Tribunal tiene establecido una constante doctrina al respecto de la cuestión de la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación, órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados.

La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto los caracteres que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22, al señalar que “*el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante*” debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia.

- Artículo 2.3 se somete “*a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador*” un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato, los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.

- Artículo 2.9 menciona referencias que también se aplican a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos. En efecto, dicho precepto señala que:

“*Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso*”.

“*El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes*”.

Estamos ante un concepto de independencia, el cual se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y otros criterios funcionales (la condición de sus miembros, nombramiento de sus miembros, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin conviene para abordar esta cuestión remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis



criterios que confieren la condición de “*órgano jurisdiccional*”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento finalizaba con una decisión calificable con el carácter “*jurisdiccional*”. Apreciaba el carácter “*jurisdiccional*” de los órganos administrativos de control de la contratación pública, siempre que fuera órganos colegiados, integrados por funcionarios especializados, y que ejercieran sus funciones con independencia, sin estar sometidos a ningún tipo de instrucción.

De esta jurisprudencia derivaba una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “*órgano jurisdiccional*” (a los efectos de considerar que es posible que por estos órganos pudiera plantearse una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “*ad hoc*” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano remitente para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, así como cuando sus resoluciones administrativas sólo sean recurribles en vía contencioso-administrativa, es decir, que la Administración pueda revocar sus resoluciones. Otras notas necesarias eran que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).

Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y de mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son en efecto, todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación, son los pliegos, los cuales como veremos, suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido de mínimo necesario que resultará invariable salvo que se produzca su previa modificación, siempre y cuando sea ello posible.

Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones, y concretar el modo de ejercicio, en su caso de éstos. El artículo 139.1 LCSP, viene a reflejar legalmente el aforismo “*el pliego es ley del contrato*”, siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todos los licitadores y para el contratista, como “*lex inter partes*”. Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos competentes sean rigurosos en su redacción, así como de los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Conviene hacer referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en lo que se refiere a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que en lo



que se refiere al contenido de los pliegos, en virtud de su disposición adicional primera, se señala en sus artículos 10 y 11 que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien competa la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con la idea del “*juez ordinario predeterminado por la Ley*”, aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «*que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)*».

Observado el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), regulador de la presente licitación) en la cláusula 29ª nada se dice sobre el órgano competente. Igualmente, en el anuncio de licitación se indica únicamente “Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales”, sin especificar cuál.

Debemos poner de relieve el informe desarrollado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) que ha emitido respecto del ejercicio 2024, de acuerdo con la letra a) del apartado 8 y el apartado 9 del artículo 332 de la LCSP, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) debe incorporar “una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos, instituciones y poderes con competencia supervisora o jurisdiccional en materia de contratación pública” en el Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública (IAS).

En este informe, donde se recogen todos los órganos existentes en materia de resolución del recurso especial, no se menciona la existencia de ningún órgano propio local de Loja. Asimismo, se ha consultado la página de transparencia de la Diputación de Granada, y se ha advertido que no tiene ningún tipo de vinculación con dicha Administración a los efectos de la resolución de sus recursos especiales.

En el portal de transparencia del Ayuntamiento de Loja (Granada), no existe mención alguna a la existencia de ningún órgano especial en su organigrama, tampoco se encuentra ningún trámite especial en la sede electrónica. De hecho, el recurrente ha presentado su recurso especial en este Tribunal.

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA), señala en su artículo 2 b) señala que la publicidad activa consiste en “*la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública*”. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información “*estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice “de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada” (art. 9.1 LTPA)*”.¹

¹ En este sentido, la resolución PA-31/2017, de 20 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía



En lo que concierne a esta exigencia de publicidad activa, resulta necesario traer a colación el concepto de “organigrama” que viene delimitando paulatinamente por el Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía². Estima el Consejo que, “a los efectos del art. 10.1 c) LTPA que se trata de una representación gráfica de la organización del Ayuntamiento que permita conocer de forma fácil, sencilla y sintética, la estructura orgánica municipal, los niveles de jerarquía y las relaciones existentes entre los distintos órganos y sus correspondientes unidades administrativas (hasta el nivel de Jefe de Servicio o cargo asimilado), conteniendo, todos ellos, el nombre de sus responsables. Conforme establece el artículo 6 h) LTPA, la información a ofrecer ha de estar basada en el principio de facilidad y comprensión, de suerte que la información se ofrezca de la forma más simple e inteligible posible, y ha de estar actualizado, como exige el art. 10.1 c) LTPA, para lo cual deberá procederse a la datación del organigrama con el fin de que sea conocida la fecha de su realización. Respecto al alcance del organigrama, es parecer del Consejo que, en lo concerniente a las unidades administrativas, la obligación sólo alcanza a identificar las personas responsables, entendiendo por identificación el nombre y apellidos, así como el número de teléfono y correo electrónico corporativos, considerándose que las unidades administrativas a reflejar en el organigrama ha de alcanzar hasta las jefaturas de servicio o cargos equivalentes”.

Se trata de una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación en materia de transparencia. Pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un "derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen ... de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”

Pues bien, nada al respecto hay sobre ello, siquiera para que este órgano puede determinar la existencia de un órgano propio, de este modo, en función de la regla subsidiaria de atribución de competencia dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, el mencionado artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, precepto que no atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, pues solo en el caso de que no opten por sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial, será cuando este Tribunal tenga competencia para resolver los citados recursos.

Por las razones expuestas, 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 entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP que impugna la adjudicación del lote 12, habiendo quedado en segunda posición que solicita la exclusión de la entidad adjudicataria.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato mixto de suministros y obras cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición

² Entre otras, Resoluciones PA-31/2017 (FJ 4º), PA-1/2017 (FJ 3º) y PA-26/2017 (FJ 5º).



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.a) y 2.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del contrato, sustantivamente se denuncia la indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Alegaciones de la recurrente.

Solicita que se excluya el licitador adjudicatario del lote 12 (herramientas) *“ puesto que presenta el siguiente error no subsanable en la oferta económica: MAQUINARIA Y SERVICIOS GARMO S.L. presenta una baja general del 38% que aplicado al presupuesto base de 3518.95€ hace un total de 2181.75€ mientras que la oferta expresada en número por MAQUINARIA Y SERVICIOS GARMO S.L. es de 2181.68€”*

Explica que, en la cláusula 13ª PCAP -relativa a los criterios de adjudicación- se especifica que *“ para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta atenderá al siguiente criterio de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio” y “se otorgará un máximo de 100 puntos a la oferta económica menor”.*

Señala además que, en el PCAP, para el cálculo de precios unitarios la cláusula 13ª establece que:

“El licitador especificará en su proposición un tanto por ciento (%) de baja de hasta dos decimales, respecto al total del lote sin incluir el IVA, siendo los precios unitarios resultantes a efectos de facturación los precios unitarios de licitación por el porcentaje de baja ofertado. Por tanto, es imprescindible que el porcentaje indicado en % en la oferta económica ANEXO V y el importe expresado en euros sea el mismo”.

SEXTO. 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 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.

Examinado el documento que se acompaña con el recurso, existe una información suministrada por parte del órgano de contratación a la entidad recurrente, de la propuesta económica realizada por la entidad MAQUINARIA Y SERVICIOS GARMO S.L., respecto del lote 12 denominado “Herramientas”. Señala el pliego en su cláusula 13ª que:

“El licitador especificará en su proposición un tanto por ciento (%) de baja de hasta dos decimales, respecto al total del lote sin incluir el IVA, siendo los precios unitarios resultantes a efectos de facturación los precios unitarios de licitación por el porcentaje de baja ofertado”.

Así aplica un 38% aplicado al presupuesto base de 3.518.95€ que, si bien hace un total de 2.181.75€, la oferta que se presentó expresaba en número por MAQUINARIA Y SERVICIOS GARMO S.L. la cantidad de 2.181.68 euros.

Debe concluirse que la oferta sí se ajusta a lo establecido en el PCAP y este lo que indica es que debe figurar el porcentaje de bajada, el porcentaje ofertado es del 38%, por lo que el error expresado en los precios unitarios bien



no tendría virtualidad o sería fácilmente subsanable a través de una mera operación aritmética.

No obstante, la entidad recurrente no ha manifestado cuál era su oferta, y si por aplicación del literal de la cláusula 13ª habría sido adjudicataria. Ante la falta de alegación no puede este Tribunal pronunciarse, dado que lo único que reclama la entidad recurrente es la exclusión por incumplimiento formal de la oferta tal y como fue presentada, y no porque su oferta sea más baja que la de la entidad que ha resultado ser adjudicataria.

Por ello abordaremos únicamente el motivo del recurso, que se funda en la exclusión que reclama respecto de la entidad adjudicataria.

En este sentido, es cierto que la oferta contiene un error, pero de acuerdo con el pliego, y el literal expresado por parte de la entidad recurrente, este era a través de una sencilla operación aritmética determinable.

Es decir, el órgano de contratación debe estar al literal de la oferta, es decir, al 38 por ciento ofertado, y no a la cantidad expresada. Es fácilmente determinable la cuantía de 2.181,75 euros.

No ha quedado acreditado como decimos que no sea esa la cantidad tenida en cuenta por parte del órgano de contratación, dado que no ha remitido el expediente, ni tampoco se ha alegado por la entidad recurrente junto con el recurso, de acuerdo con el artículo 51 d) de la LCSP.

Así, la oferta realizada, con una diferencia de 7 céntimos no puede considerarse inviable jurídicamente, pues aun conteniendo el error, 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 sin duda ante una situación excepcional, pues se trata de meros errores materiales involuntarios de cuantía ínfima respecto del volumen total del contrato, dándose además la circunstancia de que no se ha demostrado que si se aplicara el otro valor introducido, la oferta de la recurrente sería la más beneficiosa para la Administración, por lo que no se produciría en ningún caso alteración en la persona del adjudicatario.

El error cometido por la ahora recurrente es ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí sólo, la evidencia del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos y exteriorizándose por su sola contemplación, apreciándose teniendo en cuenta exclusivamente los datos contenidos en su oferta y en los pliegos, pues el mismo se ha cometido por la ahora recurrente de omitir dos decimales, debiendo en su caso estar el literal de su



oferta, que era lo exigido, el 38%, debiendo estar a esa oferta el órgano de contratación, dado que su importe es fácilmente deducible en los términos expuestos.

En definitiva, la incorrección en la proposición de la recurrente ha de ser calificada como un simple error material o de carácter puramente formal, pues no altera la oferta económica al poderse deducir claramente de los datos de su propuesta económica cuál era su voluntad.

Partiendo de esta premisa, por último, ha de hacerse referencia al principio de proporcionalidad asentado por la jurisprudencia comunitaria -Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08)- y elevado a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE, que exige que los actos de los poderes adjudicadores no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, debiéndose entender que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 323/2016, de 15 de diciembre y 172/2019, de 17 de enero, entre otras). Asimismo, el principio resulta de alcance legal en la nueva LCSP, toda vez que el artículo 132 de la misma dispone que *«Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad»*.

Al respecto ha de tenerse en cuenta, como hace la citada Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, que el principio de proporcionalidad exigiría en este caso que, antes de proceder a la exclusión de la oferta -opción que siempre tiene en última instancia la mesa o, en su caso, el órgano de contratación si entiende que se incumplen los pliegos- se dé oportunidad a la entidad licitadora de confirmar la veracidad del dato dudoso, pues de este modo se consigue, de un lado, que la Administración contratante alcance seguridad jurídica acerca de los términos reales de la oferta para así poder tomar una decisión fundada en orden a su admisión o exclusión, y, de otro lado, que la propia empresa licitadora reciba la oportunidad de confirmar la validez de dichos términos o bien de reconocer el error padecido en su oferta que la hace inviable.

Por tanto, a juicio de este Tribunal, una interpretación antiformalista del pliego en este supuesto, estima que debe permitirse admitir la proposición económica pese a no ajustarse la cantidad resultante de aplicar el 38%, pues es la oferta realizada conforme a la cláusula 13ª, encontrando pleno fundamento en el principio de proporcionalidad y en la existencia de un error material por un error de solo 7 céntimos en la redacción de la oferta económica.

En definitiva, dado que un excesivo formalismo que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, y sin relevancia práctica como en el presente caso, es contrario al principio de la libre concurrencia, así como al de proporcionalidad que propugna que los actos de los poderes adjudicadores no deben rebasar los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, es por lo que la mesa de contratación con carácter previo a la exclusión de la entidad ahora recurrente debió haberle requerido aclaración en los términos expuestos. La rectificación que hubiera podido llevar a cabo la recurrente en ningún caso habría supuesto modificación de la oferta, sino tan solo una subsanación de esta para consignar literalmente en ella lo requerido en el PCAP, exigencia que, por otra parte, se trataba de un mero dato fácilmente deducible sin efecto alguno a la hora de valorar las proposiciones.

Por todo lo anterior, con fundamento en las consideraciones expuestas, procede, pues, desestimar el presente recurso.



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FERRETERIA JERR SUMINISTROS INDUSTRIALES S.L.** contra la resolución de adjudicación de 12 de mayo de 2025, dictada en el seno del procedimiento de contratación denominado “contratación del suministro de materiales y obra por lotes para la ejecución de varias obras incluidas en el Programa para el Fomento del Empleo Agrario Ordinario 2024 en Loja y Anejos.”, (Expte. 2024/5772), respecto al lote 12, promovido por el Ayuntamiento de Loja (Granada).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación, respecto del lote 12.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni 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.

