



CONSULTA 043/2025 de 9 de mayo de 2025. Superación en la oferta de los precios unitarios homologados. **ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP.**

CONSULTA (discurso directo)

“Desde la Delegación Provincial de la Consejería XXX en XXX, al tramitar un contrato basado en el Acuerdo Marco de los “servicios de mantenimiento de edificios e instalaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Expte.: xxxx/xxxxx)” nos ha surgido la siguiente cuestión:

En la cláusula 39.2 del PCAP que rige el citado Acuerdo Marco, al referirse al criterio de adjudicación “Precio” dice textualmente: “En todo caso, los precios unitarios homologados en el acuerdo marco tendrán el carácter de máximos, pudiéndose mejorar a la baja en función de la consulta realizada. Las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero, a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento.”

Al abrir los sobres, hemos detectado que en la oferta económica de una de las empresas licitadores se ofertan precios unitarios que superan a los homologados en el Acuerdo Marco por lo que, al haber sobrepasado sus precios unitarios homologados, se nos plantean dos hipótesis:

1) ¿Debemos, por analogía, aplicar las consecuencias que el PCAP establece para los casos de que no oferten precio o este sea cero y excluir la oferta económica de la empresa licitadora?

2) O ¿debemos tener en cuenta los precios máximos homologados en el Acuerdo Marco y no los consignados en la oferta económica (que serían tratados como un mero error) y subsanar la oferta, incluso de oficio, para tener por consignados sus precios máximos?”

RESPUESTA

En respuesta a la citada consulta hemos de señalar, en primer lugar, lo dispuesto por el artículo 139 de 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), relativo a las proposiciones de los interesados, en cuyo apartado 1 establece:

“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Por su parte, la cláusula 39.2 del PCAP que rige el Acuerdo Marco, tal y como expresa la consultante, establece la siguiente previsión (el subrayado es nuestro):

*“1. **Precio:** En todos los procedimientos de contratación basada y con independencia del lote al que corresponda, **se utilizará el precio como criterio de adjudicación debiendo asignarle una ponderación mínima del 80%.** En todo caso, los precios unitarios homologados en el acuerdo marco tendrán el carácter de máximos, pudiéndose mejorar a la baja en función de la consulta realizada. Las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero, a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento”.*

En el mismo sentido, la cláusula 7.2 del pliego dispone que: *“Los precios ofertados por las empresas que resulten adjudicatarias de los distintos lotes de este acuerdo marco, tendrán la consideración de **precios máximos de referencia para los contratos basados del mismo**”.*

De este modo, el hecho de que los pliegos establezcan unos precios máximos unitarios sobre los que ofertar, supone la sujeción de la oferta de las licitadoras a dichos precios. Sobrepasar dichos



precios unitarios supondría una causa de exclusión. En este sentido, el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), se refiere al rechazo de proposiciones en el siguiente sentido (el resaltado es nuestro):

3

*“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”.*

Sobre los efectos de la superación de los precios unitarios en la oferta económica, en un supuesto de hecho similar, tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 416/2019, en la que señalaba lo siguiente:

“Y, en lo relativo a la superación de precios unitarios, hemos rechazado que su superación se convierta en causa de exclusión si el modelo de proposición económica, el tipo de licitación y la fórmula no contemplaban un sistema de determinación por precios unitarios, «y menos aún con carácter limitativo» (Res.634/2018); y hemos ratificado la exclusión si el sistema de determinación de precios lo era por precios unitario, así como su valoración (Res.856/2017).

Aplicando esta doctrina a nuestro caso, el PCAP es genérico, y contempla en su cláusula 7 (transcrita en los Antecedentes) una mención que podría entenderse referida al presupuesto total por cada lote: en el 7.1, y tras indicar que «El presupuesto base de licitación asciende a la cantidad señalada en el Apartado E del Anexo I de este pliego. Las proposiciones que se presenten superando el presupuesto base de licitación serán automáticamente excluidas», señala varios párrafos después que «En el caso de que el servicio deba ejecutarse de forma sucesiva por precio unitario y con presupuesto limitativo, estando condicionada la prestación a las necesidades de la Administración»,



en cuyo caso «el presupuesto máximo a comprometer será el indicado en el Apartado E del Anexo I de este pliego».

Pero el 7.3 aclara que, si hay precios unitarios, éstos se constituyen también en máximos y excluyentes: «En su caso, si existen precios máximos unitarios vendrán establecidos en el Apartado E del Anexo I de este pliego. Igualmente, si se superara dicho importe en la oferta, ésta será excluida».

Acudiendo, pues a la concreción del cuadro de características del Anexo I, el apartado E, en lo referido a la «DETERMINACIÓN DEL PRECIO», el pliego señala con toda claridad que se hace en función de «X Precios unitarios Referidos ...X A las unidades de la prestación que se entreguen o ejecuten»; y, por tanto, de acuerdo con el 7.3 PCAP ya transcrito, cuya superación máxima se convierte en causa de exclusión

Y en el ANEXO VIII, «MODELO DE PROPOSICIÓN ECONÓMICA», el cuadro descrito en nuestros Antecedentes asigna inequívocamente un «Precio unitario» que se define como «máximo».

Por el contrario, la fórmula contenida en la Cl. LL para valorar el precio no atiende a los precios unitarios ofertados, sino «a la oferta económica total más barata».

Pese a este último extremo (que separa nuestro supuesto del resuelto en nuestra Res. 856/2017 ya citada), entendemos que un licitador normalmente diligente debería, dado el tenor de la cl.7.3 del PCAP y el E “in fine” del Anexo I, así como el Anexo VIII, haber comprendido que los precios unitarios se formulaban como máximos y determinantes de la exclusión. Por ello, no es admisible la interpretación del recurrente, según el cual, del pliego se derivaría que su única virtualidad era servir como «como precios con los que se ha obtenido el precio unitario de licitación».

En la misma Resolución, el TACRC apoyándose en su Resolución nº137/2017, se pronuncia sobre la posibilidad de subsanar este extremo:

“En consecuencia, como ya dijimos en nuestra Resolución nº 535/2016 la aclaración, que es posible, no puede propiciar el otorgamiento de un trato de favor a un interesado en detrimento de los demás, en el sentido de que diera lugar a que aquél, después de



conocer el contenido de las otras ofertas, pudiera alterar la proposición inicialmente formulada. Así se entiende el sentido del último inciso del artículo 84 del Reglamento, cuando admite que se puedan variar algunas palabras del modelo cuando no alteren su sentido”. (...).

Aplicando dicha doctrina al presente caso, debe descartarse que la oferta económica fuera susceptible de subsanarse, puesto que implicaría una auténtica reformulación de la misma, a la baja y tras conocer ya la oferta contraria, en detrimento del principio de igualdad que debe regir la licitación”.

En un sentido similar, la Resolución nº 477/2021 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, establecía lo siguiente (el resaltado es nuestro):

“La controversia es clara, la recurrente ha sido excluida por superar su oferta el presupuesto base de licitación. En este sentido, afirma que se ha producido un error de transcripción en el momento de la redacción de la oferta, dado que el precio unitario ofertado en el anexo corresponde a un precio redondeado.

(...).

En este sentido, queda claro que la proposición económica de la entidad ahora recurrente debía ajustarse a las previsiones establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en el que se indica que el precio de los bienes se establece por precios unitarios en los términos previstos en el artículo 16.3.a) de la LCSP. Además, ello se puede constatar en la documentación anexa al PCAP en la que se indica que el precio para cada uno de los lotes 52 y 53 se configura por precios unitarios, lo que a su vez se puede confirmar en la oferta presentada por la recurrente, que forma parte del expediente remitido a este Tribunal, y en la que se puede observar que queda confeccionada indicando el valor unitario de cada lote.

Sobre lo anterior, no es objeto de discusión, ya que la recurrente lo reconoce, que su oferta supera el importe unitario establecido en el PCAP respecto de los lotes 52 y 53. En este sentido, y como argumenta el órgano de contratación, el artículo 84 del RGLCAP, establece que: «Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación



examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición».

*Al respecto, como el órgano de contratación afirma, no se discute que la oferta de la recurrente podría haber sido la más ventajosa al ser la única licitadora si hubiera respetado la limitación establecida en los pliegos, pero lo que resulta un hecho cierto es que **uno de los supuestos en los que procede el rechazo de la oferta se produce en el caso de que la misma supere el presupuesto de licitación, en este caso, los importes unitarios de los lotes citados, que es el supuesto ante el que nos encontramos***”.

(...).

*Por tanto, teniendo en cuenta que el sistema de determinación del precio de la presente licitación queda configurada de forma clara por precios unitarios **y aunque no se indique de modo taxativo en el PCAP la exclusión por su superación**, este Tribunal considera que **una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debe conocer que su oferta no puede exceder en ningún caso los precios unitarios establecidos ya que a estos efectos se entienden asimilables al presupuesto de licitación cuya superación supone causa de exclusión como queda recogido en el artículo 84 del RGLCAP.***

Visto todo lo anteriormente argumentado, este Tribunal considera que la mesa de contratación actuó correctamente en lo relativo a la exclusión de la oferta de la recurrente por haber superado su proposición económica los precios unitarios máximos establecidos para los lotes 52 y 53, procediendo así la desestimación del recurso presentado”.



Igualmente, la reciente Resolución nº 049/2025 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se ha pronunciado en el mismo sentido (el resaltado en **negrita** es nuestro):

*“Así, de modo específico, en relación a la subsanación de la oferta que pretende el recurrente, el art. 83.6 del RGLCAP dispone, respecto al momento de la apertura de las proposiciones, “sin que en este momento pueda aquélla (la Mesa de contratación) hacerse cargo de documentos que no hubiesen sido entregados durante el plazo de admisión de ofertas, o el de corrección o subsanación de defectos u omisiones a que se refiere el artículo 81.2 de este Reglamento (esto es, de la documentación administrativa)”. Por tanto, **no cabe subsanar las ofertas, especialmente las de cifras o porcentajes, salvo aclaraciones o errores materiales manifiestos, pero no es un error el ofertar en una de las partidas un precio unitario por encima del tipo de licitación , puesto que ello supone modificar su oferta económica.***

En el caso que nos ocupa, tampoco sería susceptible de aplicar la doctrina antiformalista que este Tribunal ha mantenido en diversas resoluciones en cuanto a la posibilidad de subsanar las ofertas. En consonancia con la doctrina del resto de Tribunales de resolución de recursos contractuales, consideramos que el límite de la subsanación viene determinado por la prohibición de la modificación de la oferta, ya que en otro caso se verían vulnerados los principios de igualdad de trato y no discriminación. 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.

*En lo que concierne a este recurso, **la subsanación supondría no la aclaración de una oferta, sino la realización de una nueva oferta respecto a una de las partidas que el PCAP exige ofertar de manera individualizada**”.*

Por tanto, y como **conclusión**, este servicio considera, en virtud de la doctrina expuesta a lo largo de la respuesta a la consulta, que la superación en la oferta de los precios unitarios máximos



homologados establecidos en los pliegos, supone la exclusión de la licitadora, sin que quepa la posibilidad de subsanación de la misma, salvo aclaraciones o errores materiales manifiestos, según lo dispuesto en el artículo 84 del RGLCAP.

Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.



Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

**EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN**