



Recurso nº 1373/2024 C.A. Cantabria 48/2024

Resolución nº 1533/2024

Sección 1ª

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

En Madrid, a 28 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. K. R. O. , contra los acuerdos de exclusión de los lotes 2 y 3 del “*contrato de servicios profesionales de dirección de obra y libro del edificio (lote 1) dirección de ejecución de obra (lote 2) y coordinación de seguridad y salud en la obra (lote 3), para las obras de 19 viviendas, local, garajes y trasteros en Reinosa, Cantabria*” (Expediente GSERV_24_003), convocado por GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURAS EN CANTABRIA, S.L., M.P., este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La entidad GESTION DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURAS EN CANTABRIA, S.L., M.P., mediante un anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 16 de agosto de 2024, convocó la licitación, por el procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, del “*contrato de servicios profesionales de dirección de obra y libro del edificio (lote 1) dirección de ejecución de obra (lote 2) y coordinación de seguridad y salud en la obra (lote 3), para las obras de 19 viviendas, local, garajes y trasteros en Reinosa, Cantabria*” (Expediente GSERV_24_003), con un valor estimado de 110.010,98 euros.

Segundo. Con fecha de 9 de septiembre de 2024 se reunió la mesa de contratación con el fin de examinar las ofertas económicas presentadas por los licitadores admitidos. Tras advertir que las ofertas de D. K. R. O. a los lotes 2 y 3 se encontraban incursas en presunción de anormalidad, la mesa de contratación acordó requerir su justificación.



Tercero. Con fecha de 17 de septiembre de 2024, la mesa, tras analizar las alegaciones efectuadas por D. K. R. O. , acordó excluir a este licitador de los lotes 2 y 3 al no considerar justificadas sus ofertas. El informe técnico de valoración de la justificación, de 11 de septiembre de 2024, expone que:

“En el escrito se justifican las bajas efectuadas mediante un cálculo del precio de la hora basado en las tablas salariales para 2024 del XX Convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería, oficinas de estudios técnicos, inspección, supervisión y control técnico y de calidad, publicadas en el BOE (23.03.2024), en las que se atribuye a la categoría profesional de Arquitecto Técnico un nivel salarial nº 2, con un salario anual (plus de convenio incluido) de 22.224,26 €.

- Dividiendo el salario anual más los costes de Seguridad Social (3.918,24 €) por el número de horas a trabajar en un año (1.792 horas), el licitador obtiene un coste de 14,59 €/hora.

- Después de calcular el número de horas que pueden llevar conjuntamente las funciones de Dirección de Ejecución de Obra y de Coordinación de Seguridad y Salud en la Obra (1.020,46 horas), se aplica el valor obtenido de 14,59 €/hora para calcular el coste salarial de los dos lotes ofertados (14.888,51 €). Se añaden los costes de Seguridad Social

- El licitador estima a continuación los costes indirectos (1.935,50 €) y el beneficio industrial (893,31 €)”.

Se indica que “Se efectúa una estimación basada en la experiencia del licitador, según la cual el 76,65% del total del tiempo empleado corresponde a las labores del Lote 2, y el 23,34% a las del Lote 3, obteniendo así los valores finales ofertados para cada Lote”.

Y concluye lo siguiente:

“La justificación expuesta en el documento está razonada adecuadamente, sin embargo, se parte de una premisa que no es realista, ya que el Convenio colectivo tiene carácter de valores mínimos para una persona asalariada, y no sirve como referencia económica válida en este caso. De esa forma, tanto el salario anual de un Arquitecto Técnico de 22.224,26



€ como el precio de la hora de 14,59 €/hora son excesivamente bajos, y no pueden ser considerados como justificativos de la baja ofertada.

Por otro lado, dentro de los gastos indirectos, el licitador calcula como “Gastos de locomoción y manutención” la cantidad de 1.275,50 €.

Tomando como distancia entre Bilbao (residencia del licitador) y Reinosa 161 km, con un mínimo de dos visitas de obra semanales para las dos funciones ofertadas –las cuales no sería admisible que fueran superpuestas en la misma visita de obra–, y calculando 78 semanas de obra (18 meses) se obtienen 50.232 km, lo que supone unos gastos de kilometraje aproximados de 10.046 €, sin incluir el aspecto de “manutención”. Por lo tanto, los gastos formulados por el licitador en este apartado tampoco son verosímiles”.

Cuarto. Con fecha 1 de octubre de 2024 se resuelve adjudicar los lotes 2 y 3 a DAVID LOBATO PÉREZ Y EUROCONTROL, S.A., respectivamente, publicándose en la PLACSP en esa misma fecha.

Quinto. El 7 de octubre de 2024, D. K. R. O. presentó en el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo su exclusión de los lotes 2 y 3. En su recurso solicita la anulación de dicho acuerdo y que se proponga la adjudicación de dichos lotes a su favor.

Sexto. Con fecha de 21 de octubre de 2024, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de este, en el que concluye que las ofertas del recurrente no se encuentran suficientemente justificadas ni se ajustan a los criterios establecidos en el artículo 149 de la LCSP.

Séptimo. Con esa misma fecha, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaba oportuno, formulase alegaciones. No se han presentado alegaciones.

Octavo. Con fecha 23 de octubre de 2024, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender



el procedimiento de contratación, en relación con los lotes 2 y 3, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Noveno. No obstante lo anterior, con fecha 4 de octubre de 2024 se formalizan los contratos de los lotes 2 y 3 con los adjudicatarios.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, así como en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE 3/10/2020).

Segundo. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral fijado en el artículo 44.1, a) de la Ley LCSP. Además, el acto recurrido, su exclusión de los lotes 2 y 3, es uno de los previstos para su impugnación a través del recurso especial en el artículo 44.2 b) del mismo cuerpo legal, por tratarse de un acto de trámite cualificado.

Tercero. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP, con arreglo al cual, *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”*.

En el presente supuesto, el acuerdo de adjudicación se notificó a la recurrente el 1 de octubre de 2024, y fue publicado ese mismo día en el PLACSP, por consiguiente, la



presentación del recurso ha tenido lugar dentro de plazo de 15 días hábiles previsto en el citado precepto.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

En el presente caso, el recurrente, licitador en los lotes 2 y 3, ha sido excluido del procedimiento de licitación, por lo que dispone de legitimación al ser interesado en la revocación del acuerdo impugnado conforme al citado precepto.

Quinto. En lo referente al fondo del asunto, el recurrente estima que la interpretación realizada por el redactor del informe técnico de que se deben de ejecutar *“dos visitas de obra semanales para las dos funciones ofertadas”* es totalmente errónea y subjetiva, puesto que, en ningún apartado de la documentación del expediente se relaciona tal obligación. Es decir, que el técnico asignado a la prestación del servicio del lote 2, de dirección de ejecución, y del lote 3, de coordinación de seguridad y salud, técnicamente puede y debe desarrollar, en caso de confluencia de ambos agentes de la edificación en una única persona, las responsabilidades propias de ambas funciones con cada visita semanal.

Indica también que la interpretación realizada por el redactor del informe técnico de que los salarios establecidos en el XX Convenido de Estudios de Ingeniería y Oficinas Técnicas son *“excesivamente bajos”* no es razón técnicamente justificativa para no considerar las ofertas presentadas como justificadas, puesto que son resultado de la aplicación directa y estricta de la legislación laboral vigente.

Finalmente, considera que la estimación del informe técnico de que el empresario diariamente se debe desplazar desde su domicilio hasta la obra, y realizar 50.232 km, con un costo de 10.046 €, no se justifica bajo ningún concepto técnico ni legal.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en el informe emitido, indica que las bajas de los lotes 2 y 3 no han sido justificadas de forma independiente. Estima que las alegaciones del recurrente parten de la hipótesis de que será adjudicatario de los lotes 2 y



3, como una circunstancia favorable para el cálculo de su oferta. Sin embargo, los lotes 2 y 3 son independientes, por lo tanto, la idea de hacer las dos visitas (la de director de ejecución y la de coordinador de seguridad) en el mismo día parte de un planteamiento equivocado.

Estima que si las funciones de director de ejecución y de coordinador de seguridad y salud confluyen en una misma persona, lo cual efectivamente es una situación habitual, se debe hacer más de una visita semanal, ya que, como director de ejecución, hay que asistir a la reunión de obra especificada en el pliego, y dicha visita, al tener un horario y fecha fija, no es apropiado que coincida por sistema con la visita del coordinador de seguridad, ya que, por su propia labor como vigilante de la seguridad y salud en la obra, sus visitas no deben guardar un horario fijo y conocido de antemano por los trabajadores de la obra.

A juicio del órgano de contratación, en el cálculo económico que ha hecho el recurrente al justificar su oferta no están presentes algunos conceptos, como, por ejemplo, los seguros de responsabilidad en el ejercicio de su actividad profesional, las coberturas sociales, y los gastos generales, etc. El informe técnico no pretende invalidar lo establecido en el convenio colectivo, sino remarcar la inevitable necesidad de contemplar más conceptos que el mero pago salarial, pues el desarrollo de la actividad profesional conlleva otros compromisos económicos, conceptos que el licitador no ha tenido en cuenta en la justificación de su oferta.

Señala que el recurrente plantea como gastos de locomoción y manutención el importe de 1.275,50 €, sin más explicación. Este importe es insuficiente para cubrir el coste del combustible necesario para el desarrollo de los contratos, y menos aún para cubrir la manutención, la cual tampoco ha sido explicada con suficiente detalle. Partiendo de la cifra de menor consumo (7 litros a los 100 km) y, con la tesis del recurrente de una visita en lugar de dos a la semana, considerando la mitad del total de Km señalados en el informe de 11 de septiembre (50.232 Km), distancia que no ha sido cuestionada por el recurrente, para recorrer los 25.166 Km serían necesarios 1.758,12 litros, lo cual supone 2.984,65 € en gasolina o 2.505,32 € de gasoil, ambos importes superiores a los 1.275,50 € indicados por el licitador. Además, se ha de tener en cuenta que la locomoción conlleva unos gastos asociados al mantenimiento del vehículo como, por ejemplo, el seguro del coche; el

desgaste de los neumáticos; las revisiones y cambios de diferentes elementos del vehículo; la parte proporcional de averías, etc.

Indica también que la Agencia Tributaria ha publicado en 2023 la cantidad de 0,26 €/km como asignación para gastos de locomoción, de lo que se infiere que el resultado de los gastos de desplazamiento del recurrente debe ser aún más elevado de 10.046 €, concretamente, 13.060,32 € para los 50.232 km y 6.530,12 para los 25.116 km, por tanto, ambos importes son muy superiores a la cifra de 1.275,50 € que formula el recurrente. Si se contempla la manutención se ha de proceder de igual modo, llegándose a la misma conclusión, la previsión es insuficiente. Según el convenio, la media dieta se establece en 12 €. Si se consideran 78 semanas, esto supone un total de 936 €, prácticamente los 1.275,50 € previstos por el recurrente como gastos de locomoción y manutención.

Séptimo. Expuestas las alegaciones de las partes, antes de entrar a analizar la conformidad a Derecho de la no aceptación por el órgano de contratación de las ofertas del recurrente por no haber justificado suficientemente la viabilidad de su oferta resulta conveniente exponer la doctrina del Tribunal sobre el tratamiento de las ofertas anormalmente bajas, sintetizada en la Resolución 1074/2024, de 12 de septiembre, que cita la Resolución n.º 1255/2021, de 23 de septiembre:

“Este Tribunal ha establecido una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incurso en “valores anormales o desproporcionados”, debiendo destacarse las siguientes consideraciones:

-En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos, y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos;

-La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;



-La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se han de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos;

-La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja;

-La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos;

-El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración;

-El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento”.

En el presente supuesto, se advierte que, una vez comprobado que las ofertas del recurrente a los lotes 2 y 3 incurrían en valores anormales o desproporcionados, se siguió el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP. Así, se dio trámite de audiencia al recurrente y sus alegaciones fueron analizadas por los servicios técnicos de la entidad contratante a fin de determinar si el bajo nivel de precios ofertado se encontraba o no suficientemente justificado. En este contexto, el informe de justificación de ofertas anormalmente bajas, realizado por el arquitecto de la entidad contratante el 11 de



septiembre de 2024, examinó la justificación aportada por el recurrente, haciendo referencia a cada uno de los aspectos concretos incluidos en esta.

En primer lugar cabe señalar que el recurrente parte de una hipótesis errónea a la hora de justificar su oferta, que es que se le adjudicarán conjuntamente los lotes 2 y 3, asumiendo que ambos contratos podrán ser ejecutados por el mismo profesional, lo que permitirá reducir costes por las economías de escala que se generarán, tanto en coste salarial, por simultaneidad de tareas, como en los costes asociados a los desplazamientos, si bien esta premisa de adjudicación conjunta no tiene cabida en el marco de la licitación, ya que los lotes son contratos independientes, por lo que la ventaja sobre la que pivota su justificación no es admisible.

La premisa errónea afecta directamente a la justificación de los costes, la cual debió hacerse de manera individualizada para poder determinar la viabilidad de una oferta incurso en presunción de anormalidad. No procede, por tanto, atender a las alegaciones de la recurrente relativas a la compatibilidad de ambas prestaciones ni a la inexistencia de límites a la adjudicación de los lotes, pues dichos aspectos no han sido cuestionados en ningún momento.

Partiendo de la premisa anterior sobre la configuración de sus ofertas, la cual no solo no puede considerarse como una ventaja justificativa válida, ya que se hizo depender de circunstancias futuras e inciertas, en el informe de 11 de septiembre, así como con ocasión del recurso, se estimó que los costes imputados resultaban insuficientes para la ejecución satisfactoria de ambos contratos. En concreto:

-En cuanto al coste por hora estimado de 14,59 €, en el informe técnico de 11 de septiembre se indicó que era excesivamente bajo, sin aportar una mayor argumentación para su rechazo. A este respecto el informe no cuestionó el incumplimiento del Convenio colectivo, pero sí apuntó el hecho de que los valores que incluye son mínimos, por lo que no era realista una justificación por dicho importe. El recurrente sostiene que aplica la legislación laboral vigente, nivel salarial 2 de las tablas salariales para 2024 del XX Convenio colectivo nacional de empresas de ingeniería, oficinas de estudios técnicos, inspección, supervisión y control técnico y de calidad. En el informe al recurso, el órgano de contratación aclara

que en el informe de 11 de septiembre no había intención de invalidar lo establecido en el convenio, sino de remarcar con contundencia, la inevitable necesidad de contemplar más conceptos que el mero pago salarial, pues el desarrollo de la actividad profesional conlleva otros compromisos económicos que no se han tenido en cuenta.

En este aspecto el órgano de contratación no se explaya en argumentar y cuantificar, aunque sea de manera estimativa, el déficit de coste que pudiera existir, sino que se limita a indicar que no están presentes algunos conceptos como los seguros de responsabilidad en el ejercicio de su actividad profesional; el hecho de que un asalariado recibe 14 pagas, mientras que un profesional liberal, que disfrute de un mes de vacaciones, percibirá solo 11; otras coberturas sociales; gastos generales, etc. Es decir, hace alusión a conceptos que podrían estar incluidos en otros apartados de la justificación del recurrente y no como coste salarial, además de la inclusión de un argumento que sería a favor de la justificación del recurrente.

Cierto es que la motivación respecto del cuestionamiento del coste por hora es escasa, no obstante, aunque el órgano de contratación no señale de manera expresa la insuficiencia del número de horas imputadas (3.759,59 horas) para atender a ambas prestaciones, cabe entender que existe ese reproche cuando cuestiona la simultaneidad de visitas a la obra por el técnico que debería efectuarlas de manera independiente y no simultáneamente por haber resultado adjudicatario de ambos lotes. En este aspecto asiste la razón al órgano de contratación pues el planteamiento de la recurrente, esto es, la adjudicación de ambos lotes, invalida la argumentación sobre las horas de dedicación consideradas en el momento de formular sus ofertas, entendiéndose que este coste está infraestimado.

-Respecto de los costes de locomoción y manutención, el órgano de contratación en este caso desarrolla y cuantifica con ocasión del recurso el déficit de coste en que incurriría el recurrente, incluso bajo su hipótesis de una sola visita semanal. Además, añade la ausencia de otros gastos asociados a la locomoción, como el mantenimiento del vehículo, desgaste de neumáticos o seguros, lo que incrementaría aún más las cifras.

A la vista de lo expuesto, las alegaciones efectuadas por el recurrente en su recurso no logran desvirtuar la conclusión recogida en el informe de valoración. Estas alegaciones



parten de la hipótesis de que el recurrente será adjudicatario de los lotes 2 y 3 como una circunstancia favorable para el cálculo de su oferta, pues ello le permitiría efectuar una sola visita semanal a la obra como director de ejecución y como coordinador de seguridad. Sin embargo, asiste la razón al órgano de contratación cuando afirma que los lotes 2 y 3 son independientes, por consiguiente, la justificación de la oferta económica de uno de los lotes no puede basarse en el hecho incierto de que el recurrente será adjudicatario del otro y ello le permitirá ahorrar gastos de locomoción y manutención.

Finalmente, es importante tener en cuenta que las ofertas económicas del recurrente están muy por debajo del presupuesto base de licitación del lote 2 (58.107,27 €) y 3 (14.478,74 €). Así, el licitador ofertó 16.432,43 € (baja del 71,72%) y 5.005,50 € (baja del 65,43%), respectivamente.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, podemos concluir que, frente a la justificación de las ofertas con valores anormales o desproporcionados efectuada por el recurrente, se ha dictado una resolución de exclusión basada en un informe motivado que no adolece de errores materiales, arbitrariedad o discriminación que justifique su revisión, y que, como ha quedado expuesto, no ha logrado ser desvirtuado por el recurrente, lo que conduce a confirmar la exclusión impugnada y a desestimar el recurso contra tal actuación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. K. R. O. , contra los acuerdos de exclusión de los lotes 2 y 3 del *"contrato de servicios profesionales de dirección de obra y libro del edificio (lote 1) dirección de ejecución de obra (lote 2) y coordinación de seguridad y salud en la obra (lote 3), para las obras de 19 viviendas, local, garajes y trasteros en Reinosa, Cantabria"* (Expediente GSERV_24_003), convocado por GESTIÓN DE VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURAS EN CANTABRIA, S.L., M.P.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES