



**Recurso nº 1149/2017**

**Resolución nº 1211/2017**

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2017

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A.D.D.V., en representación de la empresa ASE-psiKé, S.L., (en adelante, ASE o la recurrente) contra la exclusión de su oferta en la licitación del contrato de servicios de "*Análisis del parque nacional de tractores*" (Expediente 201612000075), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (en lo sucesivo, la Junta o el órgano de contratación) convocó mediante anuncio publicado, entre otros medios, en el DOUE el día 24 de enero de 2017, licitación para contratar el análisis del parque nacional de tractores. El valor estimado del contrato y el presupuesto base de licitación (sin IVA) se cifra en 252.050 euros. Fueron admitidas cuatro proposiciones entre ellas la formulada por ASE.

**Segundo.** La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido (en lo sucesivo TRLCSP) fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, así como en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. El contrato de servicios (CPV 79330000-6. Servicios estadísticos), dado su valor estimado, está sujeto a regulación armonizada.

**Tercero.** En el apartado 16 del Cuadro de características del Pliego de cláusulas

administrativas particulares (PCAP) se establece el precio como único criterio de valoración. Por su parte, la cláusula 18 del PCAP señala que: *“El carácter anormal o desproporcionado de una oferta se determinará de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 85 y 86 del RGLCAP”*.

**Cuarto.** Tras la apertura de las ofertas económicas se constató que las proposiciones de ASE (137.367,00 €) y de TYP SA, Estadística y Servicios, S.L. (139.526,29 €) presentaban valores desproporcionados. Suponían una baja del 13,4 % y del 12,1 %, respectivamente, en relación con la media de las tres ofertas de menor cuantía, por lo que a ambas empresas se les requirió para que justificaran su oferta.

**Quinto.** Dentro del plazo habilitado, ASE presentó la justificación requerida, en la que detalla las horas de dedicación estimadas de trabajo de campo y trabajo de gabinete y el coste hora considerado. Enumera los trabajos que elaboraría con personal integrado en la empresa lo que les permite mantener unos costes más reducidos, al tener los consultores y el equipo técnico retribuciones de base en Castilla y León. Indica también que su experiencia en procesos similares le permite reducir el tiempo de dedicación.

El informe técnico del órgano de gestión (Subdirección General de Medios de Producción Agrícola y OEVV) indica los conceptos en que es más relevante el abaratamiento estimado por ASE y considera que el precio (14 €) y el tiempo previsto por encuesta es insuficiente y *“difícil de cumplir, tanto por el tiempo necesario para localizar al titular del equipo como para realizar la encuesta, en muchos casos, mayor de una hora”*. Considera también *“escaso el tiempo establecido por esta empresa para seguimiento de las encuestas y elaboración del informe final, 80 horas en total, tratándose de 4.000 encuestas y de los numerosos desgloses necesarios en dicho informe...”*.

El 25 de octubre, la Junta de Contratación, de conformidad con el informe técnico, acordó aceptar la justificación de la oferta presentada por TYP SA, Estadística y Servicios, S.L. (en lo sucesivo, TYP SA) y excluir la de ASE *“por no considerarla aceptable por el tiempo previsto por encuesta, por el precio a pagar a los encuestadores y el importe del concepto de seguimiento de las encuestas y el procesamiento de la información, extremos que no han sido justificados adecuadamente en la documentación aportada para dicha*



*justificación, que se ha limitado a dar un abaratamiento de los precios y reducción de los tiempos estimados de realización del trabajo comprendido en cada concepto". El acuerdo de exclusión se notificó a ASE el 2 de noviembre.*

**Sexto.** El 7 de noviembre se presentó en el registro del órgano de contratación el escrito de ASE de interposición de recurso especial contra el acuerdo de exclusión de su oferta. Alega que el tiempo estimado de realización de los trabajos de encuesta es suficiente según su experiencia y que el precio de 14 € por encuesta es suficiente, dado que ésta *"se hace en 15-20 minutos, en el medio rural la accesibilidad a los encuestados es mejor que en el medio urbano y sabemos que un encuestador es perfectamente capaz de realizar 2 o 3 encuestas a la hora"*.

En cuanto al tiempo para seguimiento de las encuestas y procesamiento de la información, manifiesta ASE que lo han fijado en 80 horas *"y podemos garantizar que es suficiente. Estas encuestas en la actualidad se hacen con soporte informático basado en un dispositivo móvil (...) lo que permite el procesamiento instantáneo de la información, (...), por ello podemos asegurar una gran eficiencia en el tiempo de procesamiento y seguimiento del trabajo de campo. Si bien este nivel de detalle no aparece en la justificación económica es porque en la actualidad estos estudios se hacen con esta herramienta, reduciendo de forma considerable el tiempo de procesamiento, lo de hacer la encuesta y posteriormente introducir los datos en una hoja de cálculo ya no se hace"*.

Tampoco acepta la afirmación de que en la justificación se limitó a dar un *"abaratamiento de precio"* y una reducción de los tiempos estimados en cada concepto, por cuanto se hizo *"una estimación precisa en base al tipo de estudio, el medio rural donde se ejecuta, nuestra experiencia, nuestro equipo de trabajo... y los márgenes de beneficio para la empresa"*.

**Séptimo.** El 16 de noviembre se recibió en este Tribunal copia del expediente, con el preceptivo informe de la Junta, complementado con otro informe técnico recibido el 20 de noviembre. Señala éste que el tiempo de realización de los trabajos previsto por ASE *"parece insuficiente dada la experiencia de encuestas anteriormente realizadas con el mismo objetivo"*. Resalta las características y dificultades para configurar la muestra y



realizar las encuestas, por cuanto *“muchos de los titulares no causan baja cuando dejan la actividad agraria o venden el tractor (...), es preciso dedicar bastante tiempo, que estimamos en más de una hora, para la realización de la encuesta, ya que incluye campos que el agricultor o el titular del tractor ha de tener preparados e incluso en ocasiones ha de ser informado sobre como cumplimentarlos. Por tanto, el tiempo que la empresa ASE-Psiké estima de 15-20 minutos es totalmente insuficiente (...). El número total de encuestas válidas a conseguir es de 4.000, y dadas las especiales circunstancias de las personas a encuestar, es previsible un mayor número de encuestas a realizar, mayor de 5.000. Además, las encuestas han de realizarse en toda España, en todas las comarcas agrícolas, lo que exige tiempos para la localización de las personas a encuestar, así como gastos de desplazamientos y dietas de los encuestadores”*. El informe discute también el resto de alegaciones de ASE y concluye que *“los tiempo de realización de las encuestas y de procesamiento de la información, se estiman insuficientes para el objetivo de los trabajos”*.

**Octavo.** El 27 de noviembre, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite conferido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Se impugna la exclusión en la licitación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 41 de dicha norma.

**Segundo.** Ha de entenderse que ASE está legitimada para interponer el recurso por cuanto sus intereses legítimos se ven afectados por la decisión impugnada, tal como dispone el apartado 2 del artículo 24 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

**Tercero.** Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

**Cuarto.** No es objeto de debate que la oferta económica de la recurrente resultaba desproporcionada. Se le pidió justificación de la misma, que se presentó en el plazo habilitado. El informe técnico, hecho suyo por la Junta de Contratación, concluyó que la oferta no había quedado justificada y no se debía admitir.

Por tanto, hemos de concluir que, en cuanto al procedimiento seguido respecto a una oferta presuntamente desproporcionada, se ha dado *“audiencia al licitador... para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma,...”* y se ha solicitado *“el asesoramiento técnico del servicio correspondiente”*, tal como dispone el artículo 152.3 del TRLCSP.

En definitiva, puesto que se parte de que concurre la presunción legal de que la oferta en cuestión es anormalmente baja, lo que se ha de dilucidar es si el licitador había o no justificado satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes propuestos y, por ello, si se ha destruido o no aquella presunción; puesto que el acuerdo de exclusión adoptado se basa en el informe técnico emitido, se trata de determinar si los argumentos de ese informe evidencian la existencia de riesgo en la oferta para la satisfacción del interés público perseguido con el contrato.

**Quinto.** Como hemos señalado en numerosas resoluciones, la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente la concurrencia de causas o razones que expliquen de forma adecuada y suficiente el bajo nivel de precios o costes propuestos en la oferta presuntamente anormal y, en consecuencia, la inexistencia de riesgo alguno para su normal cumplimiento. Y ello exige de una resolución debidamente motivada que desvirtúe las justificaciones del licitador o explique por qué no justifican satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos.

La justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad de la baja tiene por objeto explicar satisfactoriamente la baja propuesta y permitir al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. En igual sentido, el artículo 69.3 de



la nueva Directiva sobre contratación pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), señala que: *"El poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos..."*.

Lo que se requirió a la empresa recurrente es que precisara las condiciones de su oferta, en particular en los aspectos a los que se refiere el artículo 152.3 del TRLCSP (ahorro que permita el procedimiento de ejecución; soluciones técnicas; condiciones excepcionalmente favorables,...) con una *"justificación detallada de la baja efectuada y de la posibilidad del normal cumplimiento del contrato"*.

El acuerdo de exclusión, desecha la justificación presentada porque subestima el tiempo medio de realización de cada encuesta y el tiempo estimado para seguimiento de las encuestas y elaboración del informe final.

En el recurso presentado, ASE se limita a alegar que en base a su experiencia en otras encuestas el tiempo medio de realización de cada una es de 15-20 minutos y las 80 horas para seguimiento y procesamiento de la información son también suficientes con el soporte informático que aplica.

Con independencia del mayor o menor fundamento en la estimación de los tiempos necesarios para el seguimiento y procesamiento de la información, lo cierto es que en la justificación aportada por ASE, el componente de coste fundamental es el de trabajo de campo (14 €/encuesta, para un total de 4.000 encuestas). En los informes técnicos - y de manera más precisa, en el aportado con el expediente-, se argumenta convincentemente sobre la insuficiencia de tal estimación, sobre la base de las dificultades para determinar la muestra, localización de los encuestados, tiempo de realización y encuestas a realizar para conseguir un total de 4.000 encuestas válidas.

Por tanto, dada la insatisfactoria justificación del bajo nivel de precios o de costes propuestos de su oferta económica por parte de ASE, este Tribunal entiende que no ha destruido la presunción legal de anormalidad de la baja de la oferta, y que el informe técnico en el que se fundamenta la exclusión argumenta de manera suficiente la convicción del órgano de contratación de que la proposición de la recurrente no pueda

ser convenientemente cumplida y sin riesgo para el interés público, por lo que el recurso debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. A.D.D.V., en representación de la empresa ASE-psiKé, S.L., contra la exclusión de su oferta en la licitación del contrato de servicios de *“Análisis del parque nacional de tractores”*.

**Segundo.** 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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.