



Recurso nº 204/2018 C. Valenciana 53/2018

Resolución nº 314/2018

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

En Madrid, a 3 de abril de 2018.

VISTO el recurso interpuesto por D. Antonio-Joaquín Ríos Belmar, en representación de AUTOCARES RÍOS ALICANTE SL, contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de transporte adaptado, con acompañante, para los usuarios del Centro de Día de la Residencia para personas con diversidad funcional “Santa Fax” de Alicante”*, de 12 de diciembre de 2017, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, con expediente CNMY17/06-6/36, el Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En DOUE de 21 de junio de 2017 se publicó anuncio de licitación para *“Servicio de transporte adaptado, con acompañante, para los usuarios del Centro de Día de la Residencia para personas con diversidad funcional “Santa Fax” de Alicante”*. El contrato tiene un valor total estimado (IVA excluido) de 250.043,76 euros, con una duración de 12 meses y contratación por procedimiento abierto con tramitación urgente. El único criterio de adjudicación es el precio (más bajo).

El 11 de julio de 2017 se insertó el correspondiente anuncio en BOE y en 6 de julio de 2017 el correspondiente en el Diario Oficial de la Comunidad Valenciana.

Segundo. El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece que el transporte se hará en dos rutas (la ruta 1 con 60 kilómetros por trayecto y la ruta 2 con 50 km por trayecto), exigiéndose como personal para realizar el servicio de transporte un conductor y un acompañante/auxiliar de transporte con jornada de 20 horas semanales cada uno. La Ruta 1 se realizará con un autobús de 54 plazas, destinado para transportar a 42



usuarios en los asientos y 3 usuarios en silla de ruedas (por lo tanto, el vehículo deberá tener 3 anclajes de sillas) y la Ruta 2 mediante autobús de 22 plazas.

Siendo el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares el pliego tipo en los contratos de servicios, interesa atender al Anexo I (cuadro de características), que expone la justificación para hacer la contratación en un único Lote (a pesar de existir dos rutas). Establece un presupuesto máximo de licitación (IVA excluido) de 125.021,88 euros. Señala que *“el sistema utilizado para determinar el precio de este contrato ha sido el de precios unitarios obtenidos en función de los costes diarios del servicio de transporte, que incluye – el coste del personal que va a desempeñar el servicio – el coste de los vehículos”*. En cuanto a la distribución de anualidades, fija un presupuesto total (IVA incluido) de 38.756,78 € para el periodo del 1/9/2017 al 30/11/2017 y 98.767,28 € para el periodo del 1/12/2017 al 31/08/2018. Se establece que los precios unitarios de la licitación, que tendrán el carácter de máximos, correspondientes a los diferentes servicios de transporte son:

Servicio	Precio unitario (IVA excl)
Autobús de 54 plazas, adaptado...	351,37€/día de servicio
Autobús de 22 plazas, adaptado...	262,92€/día de servicio

Se fija, atendiendo al criterio económico (único) de adjudicación una fórmula, asignándose el máximo de 100 puntos a la oferta más ventajosa y aplicándose aquella para la valoración de las restantes. *“Los licitadores presentarán sus respectivas ofertas proponiendo un porcentaje único de rebaja (expresado en número positivo con dos decimales) que será aplicable conjuntamente a los dos precios unitarios de licitación. El valor numérico de dicho porcentaje servirá de indicador a efectos de la distribución y asignación de puntuación”*.

Asimismo, este apartado (H) recoge que *“Para la apreciación de las ofertas con valores anormales o desproporcionados se estará a lo dispuesto en el art. 85 del RGLCAP,*



aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y se seguirá el procedimiento establecido en el art.152 del TRLCSP”.

Tercero. El día 8 de agosto de 2017 se reúne la Mesa de contratación para la apertura del Sobre 2 (oferta económica) de los dos únicos licitadores, AUTOMÓVILES LA ALCOYANA SA, ulterior adjudicatario (en lo sucesivo “LA ALCOYANA” o “el adjudicatario”) y AUTOCARES RÍOS ALICANTE SL (en lo sucesivo “AUTOCARES RÍOS”, “RÍOS” o “el recurrente”). En tal acto se constata la siguiente oferta:

LICITADORA	Precios unitarios		% Descuento		IMPORTE TOTAL
	54 plazas	22 plazas	54 plazas	22 plazas	
AUTOMOVILES LA ALCOYANA SA	349,61	215,84	0,50%		124.936,77
AUTOCARES RIOS ALICANTE SL			31,6%	31,6%	85.514,97

Señala el acta que “se observa que, de acuerdo con los criterios para determinar las ofertas anormales o desproporcionadas establecidos en el mismo (...) se considera, en principio, anormal o desproporcionada la oferta presentada por la empresa AUTOCARES RIOS ALICANTE SL. Por tanto, la Mesa acuerda conceder a dicha empresa un plazo de 5 días hábiles, por tratarse de un expediente de tramitación urgente, para que justifique debidamente los motivos por los que entiende viable su oferta, pudiendo aportar la documentación que estimen oportuna para ello”. El requerimiento se notifica al interesado en fecha 10 de agosto de 2017.

Cuarto. En 11 de agosto de 2017 se presenta por RÍOS informe de viabilidad. Tal informe se estructura en tres partes: cálculo de costes, cálculo de ingresos y cálculo de rentabilidad. En el primer apartado se hace referencia a los costes estructurales, costes de combustible (50,40 €/IVA excluido), de conductor (40,02 €/día) y resto de costes (gastos de mantenimiento, administrativos, seguros, gastos financieros, personal de no conducción, amortización: 69,62 €/día). Concluye que existen unos costes diarios de 160,04 € y, en consecuencia, vista su oferta un beneficio diario de 34,31 €. En consecuencia, a su juicio, la oferta es absolutamente viable.



Quinto. A la vista de lo anterior, se solicita informe por el órgano de contratación, que concluye que el coste del combustible es de 59 €/día (IVA incluido), si bien es fluctuante. El salario de conductor, representa un coste de 42,86 € y el del auxiliar un coste de acompañante de 41,22 €, lo que multiplica por dos (rutas) para establecer un coste diario de personal de 168,16 €. El informe justifica la discrepancia en que: “la cuantificación económica realizada por la empresa licitadora es deficiente al no incluir la figura del auxiliar de ruta y prescindir en los cálculos tanto de los complementos salariales (pagas extraordinarias, paga de beneficios y sustitución por vacaciones) reconocidos en el Convenio Colectivo de aplicación, así como la posible situación de absentismo. En cuanto al resto de los costes, considera que el cálculo no es adecuado en uno y otro caso (autocar de 55 plazas vs. Autocar de 22) por cuanto no resulta proporcional. Por último censura el informe que la oferta se realiza por un periodo de 440 días (dos cursos) en tanto el contrato rige sólo en relación con un periodo de 220 días.

Concluye el informe que *“no sólo es incompleto en el cálculo de los costes previstos al omitir, tanto el cómputo de variables que la empresa tiene la obligación de soportar (...) como la cuantificación del auxiliar de ruta en los costes de personal, sino también se ha observado que es incorrecto el cálculo de los posibles ingresos fijados en su proposición económica, de lo que se deduce que los ingresos previstos son considerablemente inferiores a los costes que le ocasionaría la efectiva prestación del servicio, no resultando viable económicamente su realización en las condiciones económicas ofertadas”*.

Sexto. En fecha 8 de septiembre de 2017 se reúne nuevamente la Mesa y, estudiada la justificación de la viabilidad económica de la oferta de RÍOS y el informe a que se ha hecho referencia, acuerda no considerar viable económicamente esta oferta y, en consecuencia, proponer la adjudicación a la empresa LA ALCOYANA.

En mérito a lo anterior, en 12 de diciembre de 2017 se acuerda adjudicar el contrato a AUTOMÓVILES LA ALCOYANA SA.

Tal resolución se notifica a RÍOS en 12 de febrero de 2018.



Séptimo. En 2 de marzo de 2018 se interpone por AUTOCARES RÍOS recurso en materia de contratación contra la anterior resolución, de adjudicación, que alega, de manera sucinta:

- Que la viabilidad de la oferta económica resulta del informe de viabilidad justificativo obrante en el expediente. Así, el coste del auxiliar de ruta, se incluye en “resto de costes”, que incluye “personal de no conducción”. Los costes se justifican en base a datos públicos: Observatorio de costes de transporte de viajeros en autocar del ministerio de Fomento y datos oficiales de la Resolució de la Direcció Territorial de Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball que publica el acuerdo de revisión salarial para 2017 del convenio colectivo provincial. El informe incluye el IVA en tanto que el IVA no es nunca un coste.
- Su oferta es más barata en 30.300 euros que la de la adjudicataria y plenamente viable.
- En consecuencia, se infringen las cláusulas 15 y 16 del PCAP y el art. 153 LCAP.
- Además, nunca se han enviado las actas de la mesa de contratación y, sólo a requerimiento del reclamante, se ha notificado la adjudicación. Se ha producido una desigualdad manifiesta entre los licitadores.

El recurso solicita, asimismo, la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

Octavo. Recibido el expediente administrativo, la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, dio traslado al adjudicatario para formulación de alegaciones. En 22 de marzo de 2018 la adjudicataria ha formulado alegaciones, invocando, en síntesis:

- Que la recurrente utiliza, de manera injustificada, los datos relativos al transporte discrecional de vehículos, para aplicarlos al transporte regular de uso especial, cuyos costes son más elevados. Así, el coste de las auxiliares en ruta de transporte escolar es una figura muy específica de éste, que no existe en el transporte discrecional.
- La oferta de AUTOCARES RÍOS generaría un resultado negativo para su actividad. Los costes (que desglosa) son más elevados.
- La oferta de RÍOS compromete la eficacia en la ejecución del contrato.



Solicita, por todo ello, la desestimación del recurso.

Noveno. Con fecha 16 de marzo de 2018, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 46.3 TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 y 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Texto Refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto el día 22 de marzo de 2013 entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de La Comunidad Valenciana y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013. El convenio fue prorrogado mediante acuerdo de 25 de febrero de 2016 (DOCV 2 de marzo de 2016).

Segundo. Es objeto del presente recurso el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de transporte adaptado, con acompañante, para los usuarios del Centro de Día de la Residencia para personas con diversidad funcional “Santa Fax” de Alicante”*, de 12 de diciembre de 2017, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, con expediente CNMY17/06-6/36.

Tercero. En aplicación del artículo 42 del TRLCSP ha de entenderse que el recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso y, asimismo, de conformidad con el art. 44 del mismo cuerpo legal, que el recurso ha sido interpuesto en plazo.

Cuarto. La cuestión que se plantea en las presentes actuaciones es la de si la oferta del actual recurrente resultaba viable o, “a contrario”, si es ajustado a Derecho el proceder del órgano de contratación al excluirlo de la licitación por no resultar viable, sino ser desproporcionada o temeraria, tal oferta adjudicando el contrato al otro licitador.



Es de obligada referencia para enmarcar la cuestión la remisión al art. 152 TRLCSP, que dice:

“1. Cuando el único criterio valorable de forma objetiva a considerar para la adjudicación del contrato sea el de su precio, el carácter desproporcionado o anormal de las ofertas podrá apreciarse de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente, por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado.

(...)

3. Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado.

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

Si la oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, sólo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquél no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

4. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados,



la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo anterior”.

En este caso, la oferta de la recurrente resultaba desproporcionada y se le pidió justificación de la misma, que se presentó en el plazo habilitado. Al no considerarla suficiente, mediante el acuerdo aquí recurrido, se resolvió excluir a la licitadora que había realizado dicha oferta y se adjudicó, en consecuencia, el contrato a la otra licitadora.

Con relación a las bajas anormales o desproporcionadas, hay que apuntar que ha resumido su doctrina este Tribunal, al respecto, al afirmar en su Resolución nº 17/2016, de 15 de enero de 2016, dictada en el Recurso nº 1207/2015 que:

“Según ha reiterado este Tribunal en materia de ofertas con valores anormales o desproporcionados (Resoluciones nºs 465/2015, de 22 de mayo, 269/2015, de 23 de marzo de 2015, 142/2013, de 10 de abril) ‘El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición, y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes’.

En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a despejar las posibles dudas que pudiera haber al respecto, sin que sea necesario que por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma, sino que basta con que ofrezca al órgano de contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la oferta. A la vista de dicha documentación, el rechazo de la oferta exige de una resolución ‘reforzada’ que desmonte las justificaciones del licitador.

Finalmente, es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y



del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución nº 559/2014 y 662/2014)”.

En tal sentido, podemos remitirnos a la cita de la Doctrina de este Tribunal que contiene la resolución, más reciente, de 22 de septiembre de 2017 (Recurso 688/2017, Resolución 844/2017).

En el caso que nos ocupa, y dejando al margen las cuestiones de que el informe se refiere a costes “IVA incluido” y la justificación dada por el recurrente a “IVA excluido” y que el coste del acompañante se incluye por el primero en los “costes de personal” y por la segunda en “otros costes”, no resultan suficientes, a convicción de este órgano, las justificaciones ofrecidas por el recurrente. Es así que, efectivamente, los costes de personal que proyecta tienen exclusivamente en cuenta el concepto de “salario base”, sin que se incluyan los complementos salariales. El coste del personal “acompañante” se efectúa por un cálculo que parte de “la estructura de costes de una empresa de transporte” que se aleja de la realidad de la función realizada y, en consecuencia, sin discriminar los restantes costes de personal de la empresa. Es decir, por mucho que tengan como fundamento los datos publicados por el Ministerio de Fomento, se trata de un reparto de costes abstracto, que no tiene en cuenta la peculiaridad del transporte aquí licitado. No se hace referencia a la plantilla de la empresa, distribución de tareas en la misma, plantilla de conductores “veteranos” o de auxiliares de transporte conocedores de los itinerarios y de su función, adquisición de carburante que pudiera generar un precio más ventajoso, conocimiento de los recorridos por el personal que asegure una rapidez que optimiza los recursos en cada una de las rutas, etc. Es decir, la justificación es genérica y no concreta en relación con la presente contratación.

Por lo demás, utilizando el parámetro objetivo del art. 85 RD 1098/2001, Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se consideraría que la oferta es anormal, desproporcionada y temeraria y, en consecuencia, de dudosa viabilidad, cuando *“2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.”*. Ello resulta acreditado en el caso que nos ocupa, en que una oferta es de -0,50% y la otra (la de la recurrente) en -31,60%, con una diferencia de 31,1 unidades porcentuales.



Quinto. Por último, procede destacar que no se observa contravención a Derecho por la alegada falta de traslado o notificación de resoluciones. El órgano de contratación trasladó la resolución de adjudicación (exclusión) en fecha 12 de febrero de 2018. Si bien la recurrente alega que tal notificación se hizo solamente por haberlo solicitado así dirigiéndose al órgano de contratación, no aporta prueba alguna de ello. Bien es verdad que se aportan correos dirigidos al órgano de contratación, pero el último correo data de 9 de noviembre de 2017; tal correo (anterior a la resolución de adjudicación, de fecha 12 de diciembre de 2017) da cuenta de que el expediente no se encuentra suspendido no pudiendo, por lo demás, trasladar una resolución que aún no se había adoptado.

Así, no se puede apreciar en la tramitación del expediente indefensión (al sentido material) del recurrente, que tuvo acceso y posibilidad de contravenir la propuesta de exclusión y asimismo ha combatido, en la presente sede, los términos del informe que da lugar a la adjudicación al otro licitador por no tener por justificada la viabilidad de su oferta.

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 interpuesto por D. Antonio-Joaquín Ríos Belmar, en representación de AUTOCARES RÍOS ALICANTE SL, contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“Servicio de transporte adaptado, con acompañante, para los usuarios del Centro de Día de la Residencia para personas con diversidad funcional “Santa Fax” de Alicante”*, de 12 de diciembre de 2017, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, con expediente CNMY17/06-6/36.

Segundo. Acordar el levantamiento de la medida cautelar adoptada y acordar la continuación del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el art. 47.4 TRLCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.