



Recurso nº 1101/2019 C.A. de Cantabria 47/2019

Resolución nº 1290/2019

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

En Madrid, a 11 de noviembre de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.P.F., en representación de INSTALACIONES Y MANTENIMIENTO DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (ITM) contra la adjudicación de la licitación convocada por la Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad Autónoma de Cantabria para contratar la *“Implantación de la red de radiocomunicaciones privadas digitales en emergencias del Gobierno de Cantabria”*, expediente 2.4.31/17, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Cantabria, convoca, mediante anuncio publicado en el DOUE y en la plataforma de contratación en fecha 18 de agosto de 2018, licitación para la adjudicación, por el procedimiento abierto por tramitación ordinaria, del contrato de implantación de la red de radiocomunicaciones privadas digitales en emergencias del Gobierno de Cantabria.

Segundo. En fecha 26 de septiembre de 2018 la Mesa de Contratación se reúne a fin de proceder a la apertura de los sobres A (documentación administrativa). Abiertos los meritados sobres se constata que todos los licitadores han presentado la oportuna documentación, resultando todos ellos admitidos.

A continuación se descifran y abren los sobres B que contienen la propuesta técnica planteada por cada uno de los licitadores. Dicha documentación es remitida por la Mesa al técnico responsable del contrato con el objeto de que emita informe sobre el cumplimiento de las exigencias técnicas previstas en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT).



Tercero. En fecha 24 de octubre de 2018 la Mesa determina las empresas excluidas y acuerda continuar el procedimiento con las licitadoras UTE ADTEL SISTEMAS DE TELECOMUNICACION, S.L. – TELNOR, S.L. (en adelante, TELNOR) e INSTALACIONES Y MANTENIMIENTO DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (en adelante, IMT).

Asimismo, la Mesa abre las ofertas económicas de estas dos últimas mercantiles y las remite al técnico responsable del contrato con tal de que compruebe si alguna de ellas pudiera incurrir en baja temeraria.

Cuarto. El 17 de diciembre de 2018 se reúne la Mesa nuevamente con el propósito de examinar el informe emitido por Jefe de Servicio de Protección Civil y Emergencias de fecha 30 de noviembre de 2018, en relación con los valores presuntamente anormales o desproporcionados de la oferta formulada por TELNOR. Una vez analizado dicho informe conviene solicitar al técnico responsable del contrato una ampliación del mismo que incluya el límite de temeridad así como una mayor motivación del ahorro y de las condiciones excepcionalmente favorables que justifican la viabilidad de la oferta.

Quinto. En fecha 15 de enero de 2019 la Mesa se reúne para estudiar el informe emitido por el Jefe de Servicio de Protección Civil y de emergencias de 21 de diciembre de 2018 y acuerda requerir al técnico responsable del contrato para que amplíe la motivación de su informe toda vez que el facilitado no contiene un desglose que permita examinar los ahorros de la empresa, no constando los costes de instalación ni los de obra.

Sexto. El 31 de enero de 2019 la Mesa adopta por unanimidad los siguientes acuerdos:

1º) Se ratifica en su acuerdo de 15 de enero de 2019, reiterando así la necesidad de motivar el informe relativo a la oferta de TELNOR presuntamente incurso en valores anormales o desproporcionados.

2º) Requiere al propio licitador para que aporte la siguiente documentación:

-Valoración justificada del coste de la equiparación digital radio que propone según las especificaciones del PPT.



-Valoración justificada del coste de los sistemas energéticos en los centros de suministro solar.

-Valoración justificada del coste de la tecnología y softwares propuestos por el licitador según los requisitos del pliego.

Séptimo. En fecha 20 de febrero de 2019 la Mesa acuerda incorporar al expediente la documentación presentada por TELNOR y remitirla a la Dirección General de Protección Civil para su valoración.

Octavo. El 5 de marzo de 2019 la Mesa se reúne para estudiar el informe emitido por el Jefe de Servicio de Protección Civil y Emergencias de 28 de febrero de 2019.

Noveno. En fecha 26 de marzo de 2019 la Mesa se reúne una vez más para proponer al Órgano de Contratación la estimación de la justificación de la oferta.

Décimo. El 3 de abril de 2019 la Mesa acuerda proponer la adjudicación del contrato a TELNOR siendo que, en fecha 20 de agosto de 2019, el Órgano de Contratación resuelve la adjudicación en los mismos términos.

Undécimo. El 30 de agosto de 2019 IMT interpone recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación antedicha.

Duodécimo. El Órgano de Contratación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, ha presentado informe de fecha 5 de septiembre de 2019.

Décimo tercero. En fecha 9 de septiembre de 2019 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 11 de septiembre de 2019 se presentan alegaciones por la UTE ADTEL SISTEMAS DE TELECOMUNICACION, S.L. – TELNOR, S.L.

Décimo cuarto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 24 de septiembre de 2019 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53



de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

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 46.4 de la LCSP y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicado mediante la Resolución de 5 de diciembre de 2012, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales.

Segundo. El recurso se ha planteado contra un acto susceptible de ser impugnado por esta vía toda vez que nos encontramos ante un contrato de suministros cuyo valor estimado supera los cien mil euros, combatiéndose el acuerdo de adjudicación (artículos 44.1 a) y 44.2 c) de la Ley 9/2017, en adelante, LCSP).

Tercero. En lo atinente a la legitimación de IMT para la formulación del recurso especial en materia de contratación, debe reconocerse ésta a por cuanto sus derechos e intereses legítimos pueden verse perjudicados o resultar afectados por las decisiones del presente recurso (artículo 48 de la LCSP).

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido para ello (artículo 50 de la LCSP).

Quinto. Los argumentos del impugnante consisten, en síntesis, en que:

I.- La oferta de TELNOR no cumple con las condiciones señaladas en el PPT por cuanto propone cuatro baterías con una capacidad de 288 ah siendo que, según afirma, aquél exigía una sola de 1080 ah.

II.- Dicha oferta transgrede los límites de la subcontratación permitidos porque pretende subcontratar a un tercero el suministro de los equipos.



III.- Asimismo, no ofrece explicación alguna de los gastos correspondientes a autorizaciones, gravámenes, tributos ni obligaciones medioambientales recogidas en los pliegos como condición especial de ejecución.

IV.- No se encuentra suficientemente justificada en cuanto a la no incursión en baja temeraria. En este punto la reclamante hace especial hincapié en que los costes salariales estimados en la oferta de IMT son inferiores al coste salarial invariable durante la vigencia del contrato e insiste en que el informe técnico en el que se evalúa la justificación de la oferta presuntamente temeraria no contiene motivación bastante.

Sexto. Número de baterías estacionarias exigido.

El PCAP, en el punto I (*"Cuadro de Características específicas del contrato"*), apartado K, página 6, indica:

"3) Según las especificaciones del PPT y en concreto de su ANEXO III y ANEXO IV, el ofertante presentará la Arquitectura de los Sistemas de Energía, requiriéndose la siguiente documentación:

- a. Descripción general del equipamiento.*
- b. Catálogos comerciales del equipamiento propuesto.*
- c. Certificados CE del equipamiento propuesto.*
- d. Certificado del ofertante por el que garantiza el cumplimiento de la autonomía mínima solicitada con el dimensionamiento de energía solar, energía eólica, baterías estacionarias y baterías de respaldo propuestos.*

Este apartado aplica como mínimo al siguiente equipamiento: Panel solar, Aerogenerador, Regulador, Baterías estacionarias, Baterías de respaldo, Fuente de alimentación, SAI, Supervisor remoto de energía."

El Anexo III del PPT (*"Especificaciones técnicas"*), en su apartado 4, bajo la rúbrica *"Conjunto de baterías estacionarias"* señala:

"Emplazamientos con baterías estacionarias: 9.



Número de unidades: El número de unidades detalladas en el Anexo V y VI para cada emplazamiento es orientativo. Será responsabilidad del adjudicatario el dimensionamiento del sistema de baterías estacionarias acorde a los requerimientos de potencia eléctrica del equipamiento propuesto para cada emplazamiento y a la autonomía solicitada.

El modelo de batería propuesto debe cumplir con estas características:

Tensión de trabajo: 12V.

Capacidad >_C10 1080Ah (...)"

Como es de ver, los pliegos, auténtica lex contractus, confían al adjudicatario la dimensión del sistema de baterías estacionarias; por consiguiente, aquéllos admiten tanto una como una pluralidad de baterías siempre y cuando su capacidad alcance los 1080 ah exigidos.

Séptimo. Subcontratación.

El PCAP, en el punto I ("Cuadro de Características específicas del contrato"), apartado O, establece:

"Procede subcontratación: SI

Conforme al art.215 LCSP, se admitirá la subcontratación de la instalación, la configuración y la puesta en funcionamiento de la infraestructura de radiocomunicaciones privadas digitales en emergencias del Gobierno de Cantabria, así como la realización de las obras menores que forman parte del objeto del contrato.

El suministro de los equipos ha de ser ejecutado directamente por el contratista principal, no pudiendo ser objeto de subcontratación, al ser considerado como tarea crítica con el objeto de no desvirtuar la prestación principal del contrato."

Cada una de las mercantiles que integran la UTE adjudicataria presentó el correspondiente Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) en el que expresamente indicó que no



tenía intención de efectuar subcontratación alguna (apartado “D”). Así las cosas, si la oferta presentada no pretende subcontratar difícilmente puede infringir los límites que sobre esta cuestión contemplan los pliegos.

Octavo. Determinados gastos supuestamente no justificados.

Por lo que respecta a la no justificación de ciertos gastos en la oferta de TELNOR, baste decir que el objeto del procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 de la LCSP no es obtener una justificación exhaustiva de la oferta sino, simplemente, evitar el rechazo de aquellas que presenten valores aparentemente anormales o desproporcionados sin comprobar antes su viabilidad (por todas, Resolución nº 186/2019 de 1 de marzo).

De esta forma, el meritado procedimiento debe estar dirigido, exclusivamente, a despejar las posibles dudas que pudiera haber al respecto, a destruir la presunción de anormalidad, sin que sea necesario que por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación milimétrica de los distintos componentes de la misma. Es suficiente, en definitiva, con que expliquen de forma razonable y satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos, de forma que justifiquen que la oferta puede cumplirse normalmente en sus propios términos, (Resolución 328/2019 del Recurso 1366/2018) y se brinden al Órgano de Contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la proposición (Resolución nº 17/2016, de 15 de enero de 2016).

Noveno. Justificación suficiente de la oferta. Costes salariales.

En Resolución nº 786/2014, decíamos que:

“la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos



que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal.

Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones”.

En la misma línea, en Resolución nº 968/2019 de 14 de agosto nos hacíamos eco de la doctrina sentada por los Tribunales de Justicia tomando como ejemplo la STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 1ª nº 450/2017 de 24 de noviembre en la que se afirmaba:

“(...) cuando se trate de criterios de valoración estrictamente técnicos, éstos no pueden ser corregidos aplicando criterios jurídicos. Por lo que, a la vista de las razones contenidas en los dos informes técnicos obrantes en este expediente (de fechas de 30 de enero de 2019 y 5 de marzo de 2019 respectivamente) nos encontramos ante un supuesto de discrecionalidad técnica que goza de presunción de certeza, la cual puede ser desvirtuada, por tratarse de una presunción iuris tantum y no iures et de iure, siempre que concurran razones que revelen la ausencia de toda justificación en los criterios empleados, lo que no ocurre en el expediente que estamos analizando.”

Por lo demás, la motivación que es exigible al Órgano de Contratación no es simétrica si la decisión es de exclusión del licitador o si es de conformidad con la oferta. De este modo, en Resolución 488/2015 declarábamos que:

“En caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación.

Como también señala la nueva Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, “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...”.

En el mismo sentido, en nuestra Resolución 832/2014 señalamos que:

“En aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe, pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado, rebatiendo su argumentación”.

Dicho lo cual, este Tribunal estima que la motivación de la aceptación de la oferta económica que ofrece el Órgano de Contratación se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, y que no adolece de errores materiales, arbitrariedad o discriminación que justifique su revisión, únicos extremos que, fuera de las normas de competencia y procedimiento, puede controlar este Tribunal por mor del respeto al principio de discrecionalidad técnica.

Por lo demás, es preciso subrayar que el informe técnico de fecha 18 de marzo de 2019 establece que *“respecto de los costes desglosados para el montaje de torres y la dirección de estos trabajos mediante trabajos de ingeniería, se considera que los precios ofertados cumplen con los precios esperados para este tipo de actividad contando incluso con margen económico según se aprecia en los precios ofertados: operario montaje torre/día 200 euros y dirección técnica ingeniero (40% dedicación mes) 1.670 euros”.*

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. A.P.F., en representación de INSTALACIONES Y MANTENIMIENTO DE TELECOMUNICACIONES, S.L. (ITM) contra la adjudicación de la licitación convocada por la Consejería de Presidencia y Justicia de la



Comunidad Autónoma de Cantabria para contratar la *“Implantación de la red de radiocomunicaciones privadas digitales en emergencias del Gobierno de Cantabria”*, expediente 2.4.31/17.

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 sanción prevista en el artículo 58 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 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.