



Recurso nº 1739/2021 C. Valenciana 383/2021
Resolución nº 1893/2021
Sección 1ª

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

En Madrid, a 22 de diciembre de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. A. F. L. S. contra su exclusión del Lote 10 del procedimiento de contratación del *“Servicio necesario para la realización de prácticas por el alumnado del ciclo ‘técnico en guía en el medio natural y de tiempo libre’ en varios centros educativos para los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024 en varios centros de la Comunidad Valenciana”*, Expediente CMAYOR/2020/06Y05/121, convocado por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Valenciana convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de mayo de 2021, licitación para la contratación por el procedimiento abierto *Servicio necesario para la realización de prácticas por el alumnado del ciclo ‘técnico en guía en el medio natural y de tiempo libre’ en varios centros educativos para los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024 en varios centros de la Comunidad Valenciana*, Expediente cmayor/2020/06y05/121, dividido en 18 lotes, y con un valor estimado de 2.413.203,20 euros.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de ofertas, presentaron la suya al lote 10 las siguientes empresas:

- A. F. L. S.
- CAVALL ACTIU, S.L.
- CENTRO HIPICO JAVEA, S.L.



Tercero. Convocada la Mesa de Contratación el día 15 de junio de 2021, se procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa de los licitadores, admitiendo a todos ellos.

Cuarto. En sesión de 26 de julio de 2021 la Mesa de Contratación procedió a la apertura del Sobre nº 3, relativo a los criterios de la oferta evaluables automáticamente, constatando que la oferta presentada por A. F. L. S. se encontraba incurso en presunción de anormalidad, de conformidad con el apartado M del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Quinto. En fecha 27 de julio de 2021 el licitador fue requerido para que justificara su oferta. Cumplido el requerimiento, el Director General de Formación Profesional y Enseñanzas de Régimen Especial emitió informe de fecha 13 de octubre de 2021, en el que consideraba no viable a oferta presentada por haber detectado errores y discrepancias entre la documentación aportada y los cálculos realizados, así como la incorrecta justificación del reparto de los costes entre las diversas actividades inherentes al funcionamiento del centro hípico.

Sexto. En consecuencia, la Mesa de Contratación, en sesión de 20 de octubre de 2021 elevó al órgano de contratación la propuesta de exclusión de A. F. L. S., acordándose así mediante Resolución del Consejero de Educación, Cultura y Deporte de fecha 29 de octubre de 2021.

Séptimo. El 22 de noviembre de 2021 tiene entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Hacienda justificante de presentación del recurso interpuesto por A. F. L. S. contra su exclusión del procedimiento.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó Resolución de 10 de diciembre de 2021 acordando la suspensión provisional del procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Noveno. En fecha 7 de diciembre de 2021a 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, habiéndolo hecho así el licitador CAVALL ACTIU, S.L.

Décimo. El Órgano de Contratación ha remitido al Tribunal el informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, que se ha unido al expediente administrativo.

Undécimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

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 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, y el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencia de recursos contractuales, de fecha 25 de mayo (publicado mediante Resolución de 27 de mayo de 2021, de la Subsecretaría, BOE núm. 131, de 2 de junio de 2021)

Segundo. El acto impugnado es susceptible de recurso especial conforme a los artículos 44.2.b) y 44.1.a) de la LCSP, al tratarse de la exclusión de un licitador en un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros.

Tercero. El recurrente está legitimado al haber concurrido a la licitación presentando la correspondiente oferta, por lo que debe reconocerse el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48 de la LCSP.



Cuarto. El recurso se ha interpuesto en forma y plazo, de conformidad con los artículos 50 y 51 LCSP.

Quinto. Entrando al fondo del asunto, la empresa recurrente impugna la Resolución por la que se acuerda su exclusión del procedimiento, por los siguientes motivos:

En primer lugar, discute la incursión de su oferta en presunción de anormalidad o desproporción, estimando que la baja debe calcularse no respecto de la media de las ofertas de su propio lote, sino respecto de todas las proposiciones presentadas en los 18 lotes del contrato, puesto que cada lote corresponde a un centro escolar, y en la mayoría de lotes el objeto del contrato es el mismo.

En este punto, alega que los 18 lotes son para la prestación del mismo servicio, y que de las 30 ofertas económicas, 17 han obtenido la misma puntuación que la presentada (49 puntos), porque coinciden en la misma rebaja del precio máximo de licitación, añadiendo que el apartado M del Anexo I habla, para considerar la incursión en la presunción de temeridad, de “todas las proposiciones inicialmente admitidas”.

En segundo lugar, considera que su oferta es viable y que el informe técnico en el que se basa la exclusión se equivoca, ya que en la justificación ofrecida de la oferta no existen errores ni discrepancias, sino “*desajustes a nivel de exactitud numérica*”, bastando la demostración de que se puede llevar a cabo el servicio contratado.

En este sentido, manifiesta que, para la determinación del coste de los elementos personales, técnicos y materiales, se ha efectuado un reparto de los gastos entre las distintas actividades desarrolladas por el licitador, actividades que son de la misma naturaleza que las del contrato. Asimismo, se reconoce la existencia de un “*error de bulto, y como tal subsanable*”, en la determinación de los costes de las instalaciones derivadas del préstamo suscrito, aportando de nuevo el recibo bancario del mismo a efectos de justificar el error.

En cuanto a los demás gastos no justificados, estima que la falta de justificación carece de suficiente entidad para proceder a la exclusión, puesto que el precio ofertado se encuentra dentro de la media de las presentadas en el global de la licitación.



Sexto. Para resolver el presente recurso hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos tal y como ha venido insistiendo este Tribunal en reiteradas ocasiones (entre otras muchas, Resolución nº 1229/2017, de 29 de diciembre, o la nº 549/2018, de 8 de junio), recordando que los pliegos, tanto el de cláusulas como el de prescripciones técnicas, constituyen la “*lex contractus*”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores, regla que solo quiebra en los casos en los que los pliegos adolezcan de vicios de nulidad de pleno derecho.

Así, el apartado M del Anexo I del PCAP establece los criterios para la consideración de una oferta como incurso en presunción de anormalidad o temeridad, en los siguientes términos:

“APARTADO M

PARAMETROS OBJETIVOS PARA IDENTIFICAR UNA OFERTA COMO ANORMAL: Se podrá considerar como ofertas con valores anormales o desproporcionados, la oferta cuyo porcentaje de baja exceda en 10 unidades, por lo menos, a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones inicialmente admitidas.

En esta licitación, dado que los criterios cuantificables automáticamente que se han propuesto son mejoras respecto a los mínimos exigidos en los pliegos, se considera que un licitador puede atender perfectamente las necesidades para las que se propone el contrato si cumple con estos mínimos, por lo que no se excluirá a ningún licitador aunque la puntuación sea cero en este apartado.”

Sobre la base del inciso final del primer párrafo, que recoge la comparación con la “*media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones*”, el recurrente discute el propio hecho de estar incurso en presunción de anormalidad, puesto que considera que la media debe calcularse con respecto a las ofertas de todos los lotes, por ser estos similares, y no solo con respecto a las ofertas del lote al que ha presentado su oferta.

El motivo no puede prosperar. Además de no ser cierto que cada uno de los lotes sean idénticos u homogéneos (puesto que ni siquiera tienen todos ellos el mismo valor estimado), cada lote constituye un contrato independiente (art. 99.7 LCSP), salvo que se establezca una



previsión distinta en los pliegos, o se haya permitido la formulación de ofertas integradoras conforme el art. 99.5 LCSP, sin que sea así el caso.

Como expresamos en nuestra Resolución nº 1069/2017, de 17 de noviembre, “no cabe duda que cada lote funciona como un contrato independiente, cada uno con su propio presupuesto, diferente solvencia técnica y económica, distinta exigencia de garantía definitiva, etc. La independencia de cada uno de los lotes se pone de manifiesto en caso de impugnación de la adjudicación en uno de ellos, pues la misma no determina la suspensión del resto, cuyos contratos pueden formalizarse y su ejecución comenzar. De la misma forma, la exclusión del licitador en uno de los lotes por alguna deficiencia en su solvencia u oferta, no determina por sí misma, la exclusión en todos los lotes en los que se hubiera presentado. Si todo esto es así, la misma conclusión cabe alcanzar en lo que se refiere a la adscripción de medios personales. No cabe la inclusión global de los perfiles, sino su concreción para cada lote y, dentro de ellos, para cada centro.”

Por tanto, constituyendo cada lote un contrato independiente, deben aplicarse a cada uno de ellos, con independencia, las normas relativas a la puntuación de las ofertas o, como es el caso, al cálculo de las ofertas incursas en presunción de temeridad, señalando expresamente la ley aquellos supuestos en que debe considerarse el valor acumulado del conjunto, como ocurre con las normas procedimentales y de publicidad (art. 99.6 LCSP), o con el cálculo del valor estimado (art. 101.12 LCSP).

Séptimo. Resuelta la inclusión de la oferta económica del recurrente, de acuerdo con el PCAP, en presunción de anormalidad o desproporción, habremos por tanto de dilucidar si puede estimarse o no justificada la viabilidad de la oferta conforme a lo aducido por el licitador. Para ello se apoya en la justificación presentada en su día ante el órgano de contratación, y que entiende suficiente para considerar su oferta viable económicamente.

En cuanto a la valoración de ofertas incursas en presunción de anormalidad o desproporción, es constante la doctrina de este Tribunal que señala que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad “*constituye un mero indicio, sin que en ningún caso pueda dar lugar a la exclusión automática de la oferta, sino que necesariamente y en todo*



caso, debe el órgano de contratación iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al licitador para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible en sus propios términos y solo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente” (en este sentido, Resolución 877/2017, de 3 de octubre).

Por lo que respecta al contenido y alcance de este procedimiento, como alega el recurrente, también hemos señalado que las alegaciones del licitador no deben justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo (Resoluciones 457/2016, de 10 de junio; ó 907/2017, de 5 de octubre).

Por último, es también doctrina reiterada del 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 (Resoluciones nº 559/2014; 662/2014; ó 37/2017, entre otras muchas).

Octavo. Proyectada esta doctrina sobre el caso concreto, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico del órgano de contratación valora de forma suficiente y adecuada las explicaciones dadas por el licitador y por ello, motiva correctamente la exclusión del mismo, o si, por el contrario, los argumentos dados por el recurrente deben entenderse suficientes para considerar su oferta como viable.

En este sentido, es también doctrina reiterada del Tribunal que *“no es cometido de este Tribunal la revisión de los criterios técnicos empleados por el órgano de contratación para valorar la justificación de las ofertas anormales o desproporcionadas”*. Como se ha señalado en múltiples ocasiones (Resolución 310/2017, de 31 de marzo, con cita de la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, y de la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre) *“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 que, 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”.

Pues bien, el Informe de la Subdirección General de Ordenación y Planificación de Formación Profesional de fecha 13 de octubre de 2021 concluye que *“Teniendo en cuenta los errores y discrepancias entre los cálculos y la documentación aportados, así como la incorrecta justificación del reparto de costes entre las diferentes actividades, NO queda suficientemente probado que el licitador ANTONIO FRANCISCO LLEDO SIGNES pueda cumplir con el objeto del contrato.”*

En el cuerpo del informe, después de analizar el escrito de justificación presentado por el licitador, explica la detección de *“errores y discrepancias entre su informe, los datos que dice que aporta y los documentos que realmente aporta para justificarlos”*, en las siguientes cuestiones:

- *“Alimentación caballos – el importe presentado no coincide con el justificado*
- *Herrajes y veterinarios – el importe presentado no coincide con el justificado*
- *Suministros – aporta facturas de energía eléctrica y faltan datos sobre el importe de otros suministros tales como el de agua*
- *Instalaciones – dice que aporta la cuota del préstamo y da un importe, pero no la aporta*
- *Gastos varios – da un importe y dice que aporta documentación, pero no la aporta*

Además, el licitador justifica “que se garantiza la futura ejecución del contrato en base al reparto de costes entre las diversas actividades que se realizan, Escuela de equitación, Terapias ecuestres, Pupilaje, Entrenamiento y doma de caballos, Exámenes de galopes, y el ahorro considerable de los mismos para el ejercicio del curso de práctica.”



Pero, se considera que no justifica correctamente dicho reparto de costes, ya que lo reparte proporcionalmente en base a un número de horas totales que dice que se trabajan anualmente en la hípica, “2080 horas”, calculadas de manera genérica, teniendo en cuenta una jornada laboral de 40 horas semanales, en 52 semanas (el total de semanas del año) y no en base al reparto real de los costes de cada una de las actividades y las horas realizadas en las mismas, actividades muy diversas entre sí, tan diversas, que se considera que no se pueden tratar por igual de una manera proporcional.

- *Las horas del posible contrato de prácticas para el IES Gregorio Maïans de Oliva (lote 6) necesita 15 caballos, dos monitores y atiende a 30 alumnos en cada una de las horas contratadas*
- *El Pupilaje de caballos es el servicio que se ocupa de la estabulación, la alimentación y la higiene de la cuadra de un caballo, yegua o pony de particulares.*
- *Las Terapias ecuestres son una alternativa para tratar patologías físicas y mentales. La terapia asistida se realiza con varios caballos, e incluso otros tipos de equinos en compañía de un especialista en salud mental para trabajar problemas frecuentemente emocionales.*
- *Los Exámenes de galope, son los exámenes de Formación de Jinetes y amazonas, basado en el Programa de Galopes establecido por la RFHE y que consta de nueve niveles de aptitud y conocimiento de las técnicas de equitación, manejo y cuidado de los caballos, en las tres etapas de la formación deportiva: Iniciación, Perfeccionamiento y Especialización.*
- *El Entrenamiento y doma de Caballos tiene por objetivo el desarrollo del caballo mediante un entrenamiento por medio del cual el jinete consigue que este realice todas sus órdenes con armonía, equilibrio y actividad.”*

A la vista de las consideraciones anteriores, coincidimos con el órgano de contratación y con las alegaciones de CAVALL ACTIU, S.L., cuando afirman que el recurrente no demuestra en sus alegaciones ni la razonabilidad y viabilidad de su oferta, ni tampoco ofrece prueba suficiente de que la Administración incurra en error, arbitrariedad o discriminación en sus valoraciones.

En este sentido, como hemos señalado en reiteradas ocasiones (por todas, la resolución de 8 de junio de 2018 nº 559/2018), “ *los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.*”

Por otro lado, una cosa es que no se exija una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, y otra que no se aporte correctamente el desglose numérico de los gastos, por carecer el licitador de una adecuada contabilidad analítica, que se prescinda de mencionar ciertos gastos por no considerarlos relevantes, o que se aporten datos con errores manifiestos.

Si el licitador es incapaz de realizar un escrito mínimamente motivado y sin errores “de bulto” (como reconoce), es evidente que ni el órgano de contratación ni este Tribunal puede llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo correctamente la oferta, máxime cuando su oferta excede en 17,13 puntos de media aritmética de todas las proposiciones.

Por todo lo expuesto, debe desestimarse el recurso.

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. F. L. S. contra su exclusión del Lote 10 del procedimiento de contratación del “*Servicio necesario para la realización de prácticas por el alumnado del ciclo ‘técnico en guía en el medio natural y de tiempo libre’ en varios centros educativos para los cursos escolares 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024 en varios centros de la Comunidad Valenciana*”, Expediente CMAYOR/2020/06Y05/121, convocado por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte.

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.

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 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.