



Recursos nº 1697 y 1700/2021

Resolución nº 1865/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de diciembre de 2021

VISTOS los recursos interpuestos por D. A.J.L., en nombre y representación de la mercantil ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., contra la resolución de exclusión de su oferta de los lotes 1 (Recurso 1700/2021) y 2 (Recurso 1697/2021) decretada en el procedimiento de contratación para el servicio de *“Apoyo técnico a la gestión de inmuebles de titularidad o administrados por el INVIED OA. en las Islas Canarias”*, convocado por el Instituto de Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa (INVIED, O.A.), expediente nº 202100000044; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el expediente de contratación y los pliegos para la licitación del contrato de servicios de apoyo técnico a la gestión de inmuebles de titularidad o administrados por el INVIED OA. en las Islas Canarias, se procedió a su envío al DOUE el 21 de julio de 2021. La publicación del anuncio de licitación y de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público se practicó con fecha 23 de julio de 2021. La fecha señalada para la formalización de las proposiciones quedó fijada hasta el 23 de agosto de 2021 a las 20:00 horas.

Segundo. El valor estimado del contrato quedó fijado en 307.649,50 € (sin impuestos) y el objeto del contrato dividido en dos lotes. A saber:

-Lote 1. Las Palmas.

-Lote 2. Santa Cruz de Tenerife.



Tercero. El procedimiento abierto para la selección de los contratistas siguió los trámites previstos para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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).

Cuarto. Dentro del plazo de presentación de proposiciones han formalizado ofertas las siguientes empresas, según certificado expedido por la propia Plataforma de Contratación del Sector Público:

- ELENA LECHUGA CRESPO (lote 2),
- JENNIFER PAZ ASSELL COLINO (lotes 1 y 2),
- ARQUITECTO-SESIONAVARRO, S.L. (lotes 1 y 2),
- AUDITORES Y CONSULTORES ENERGETICOS (lotes 1 y 2),
- INGENIERÍA, ESTUDIOS Y PROYECTOS EUROPEOS, S.L., y
- TECNOMEDITERRANEA - PREVENCIÓN Y MEDIO AMBIENTE, S.L.P. (lotes 1 y 2).

Quinto. Reunida el 25 de agosto de 2021 la mesa de contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa, DEUC, se acordó admitir a dos y pedir subsanación a las restantes licitadoras concurrentes. Las subsanaciones fueron examinadas en la mesa de contratación convocada el 31 de agosto y tras su análisis se acordó no admitir por falta de subsanación a dos licitadoras: AUDITORES Y CONSULTORES ENERGÉTICOS y ELENA LECHUGA CRESPO.

Sexto. El 3 de septiembre de 2021 se reúne la mesa para la apertura de los criterios evaluables automáticamente para ambos lotes y se expresan en el acta los siguientes resultados:



Lote 1

OFERTAS	CRITERIO 1 PRECIO	CRITERIO 2 EXPERIENCIA PROFESIONAL	CRITERIO 3 INCREMENTO DE TÉCNICOS SOBRE EL MINIMO DEL PPT	CRITERIO 4 CALIDD MEDIANTE CERTIFICACACIONES ISO
UTE TECNOMEDITERRÁNEA, S.L. - PREVENCIÓN Y MEDIO AMBIENTE, S.L.P	68.000,00	24	0/0/0	SI/ SI / SI
Dña. Jennifer Paz Assell Colino	62.700,00	39	1/0/1	NO / NO / NO
ARQUITECTO- SERGIONAVARRO, S.L.P.	41.979,06	39	2/2/2	SI / NO/ NO
INGENIERÍA, ESTUDIOS Y PROYECTOS EUROPEOS, S.L.	52.801,73	0	0/0/0	SI/ SI/ SI

Tras la ordenación de las ofertas en el acta se advierte que ocupa el primer lugar como mejor oferta la presentada por ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., con un total de 98,00 puntos, si bien se subraya que se encuentra en presunción de valores anormalmente bajos y se inicia el procedimiento contradictorio del artículo 149 de la LCSP, con la finalidad de que justifique la viabilidad de la oferta.

Lote 2

OFERTAS	CRITERIO 1 PRECIO	CRITERIO 2 EXPERIENCIA PROFESIONAL	CRITERIO 3 INCREMENTO DE TÉCNICOS SOBRE EL MINIMO DEL PPT	CRITERIO 4 CALIDD MEDIANTE CERTIFICACACIONES ISO
UTE TECNOMEDITERRÁNEA, S.L. - PREVENCIÓN Y MEDIO AMBIENTE, S.L.P	68.000,00	26	0/0/0	SI/ SI / SI
Dña. Jennifer Paz Assell Colino	56.760,75	39	1/0/1	NO / NO / NO
ARQUITECTO- SERGIONAVARRO, S.L.P.	41.979,06	39	2/2/2	SI / NO/ NO

Del mismo modo que para el lote 1, tras la ordenación de las ofertas en el acta se advierte que ocupa el primer lugar como mejor oferta la presentada por ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., con un total de 98,00 puntos, si bien se subraya que se



encuentra en presunción de valores anormalmente bajos y se inicia el procedimiento contradictorio del artículo 149 de la LCSP, con la finalidad de que justifique la viabilidad de la oferta.

Séptimo. Reunida la mesa de contratación del INVIED, O.A., el 6 de octubre de 2021 para el análisis de las justificaciones de las ofertas económicas hechas por la entidad ARQUITECTO-SESIONAVARRO, S.L.P. para ambos lotes y con apoyo en el informe técnico anexo al acta levantada, la mesa de contratación acuerda excluir en ambos lotes a dicha mercantil profesional y propone la adjudicación de los dos lotes a favor de la siguiente licitadora, D. ^a Jennifer Paz Assell Colino.

Octavo. Disconforme con las exclusiones en ambos lotes, la licitadora ARQUITECTO-SERGIIONAVARRO, S.L.P., presenta con fecha 5 de noviembre de 2021 un recurso especial instando la nulidad de la exclusión en los dos lotes por considerarlas contrarias a Derecho.

Noveno. La Secretaría del Tribunal, recibido el expediente de contratación y el informe del poder adjudicador, en fecha 17 de noviembre de 2021 dio traslado de los recursos interpuestos a las licitadoras concurrentes, otorgándoles un plazo común de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. No se han presentado alegaciones.

Décimo. El 16 de diciembre de 2021, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, resolvió adoptar de oficio la medida provisional consistente en la suspensión de los lotes 1 y 2 del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP sea la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Undécimo. De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de este Tribunal, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, se acuerda la tramitación y resolución acumulada de los recursos 1697/2021 y 1700/2021.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de los recursos interpuestos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La recurrente está legitimada para la impugnación de la resolución de exclusión de sus ofertas en los lotes 1 y 2, pues ha concurrido a la licitación presentando ofertas y quedo calificada como “mejor oferta” en ambos lotes (artículo 48 de la LCSP).

Tercero. La resolución de adjudicación recurrida es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con los artículos 44.1, a) y 44.2 b) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de formalidades.

Quinto. La recurrente considera en sus escritos de formalización de los recursos que las exclusiones de sus ofertas en ambos lotes han de ser anuladas por este Tribunal por considerar que no ha sido respetado el tiempo inicialmente previsto en los pliegos para preparar la documentación que justificaba las ofertas económicas presentadas para ambos lotes.

Estima la defensa de la recurrente que la justificación dada, de forma general, se basaba en un estudio muy detallado sobre los costes de producción de cada uno de los trabajos a ejecutar y así afirma que: *«para lo cual hemos desarrollado durante nuestro trabajo durante dos años con el INVIED una serie de documentos tipos e informes que nos permiten optimizar muchísimo el proceso productivo. Tanto es así, que en nuestra justificación de baja (ver documento E) adjuntamos incluso un código QR en la pág. 21 que enlaza a los informes modelos creados por nosotros exclusivamente para el INVIED, para ver cómo estos tiempos estimados son exactamente viables. Esto es un trabajo muy mecánico que de hecho hemos mecanizado tanto que nos permite bajar los precios más que otras empresas»*.

Respecto a los costes laborales, en contra del informe técnico de evaluación de sus ofertas, la recurrente subraya que se cumplen los convenios colectivos y que *«(...) fruto de las*



prisas con las que tuvimos que elaborar la justificación de baja indicamos por error 2080 horas de trabajo al año para los técnicos, frente a las 1792 horas estipuladas en el convenio. Si bien esto desvirtúa los costes establecidos por horas en nuestros cálculos, no lo es menos que en este caso podríamos aplicar lo estipulado en el artículo 22(bis) apartado 2 del mismo convenio, dada la distribución irregular del trabajo que en numerosas ocasiones debemos hacer frente a los requerimientos del INVIED que en varias ocasiones nos invitan a trabajar incluso fines de semana, ver así, por ejemplo 5 días naturales en vez de hábiles para respuestas a la justificación de esta baja.

Por otra parte, y dado que debemos ir al céntimo debe considerarse que la base de cotización mensual se corresponde con la totalidad de las percepciones recibidas por la persona trabajadora en la correspondiente nómina con el prorrateo de las pagas extraordinarias, incluyendo tanto los pagos salariales, en especie o los extrasalariales. Es decir, aunque el trabajador no tenga las pagas extras prorrateadas, la base sí que las tendrá, por ello, cuando se reciben las pagas extraordinarias no se debe descontar la cotización a la seguridad social, ya que ésta cotización ha sido abonada mes a mes».

Y en liza con lo anterior, la defensa de la empresa excluida en los dos lotes y ahora recurrente manifiesta que: «Efectivamente como ya se ha indicado anteriormente nuestra baja está justificada no en base a dedicación de unos u otros técnicos, sino en base a una productividad debida mente estudiada para la elaboración de los trabajos. Es decir, partiendo que los trabajos son los que son, ¿para qué necesito un técnico de brazos cruzados esperando que llegue un informe? Esto es un gran error que resta productividad de manera general y que no debe ser considerado así en ningún caso, pues una de las principales fuentes del crecimiento económico es la productividad, de forma que si los países quieren prosperar y alcanzar u n mayor nivel de bienestar a largo plazo (PIB por habitante) tienen que focalizar sus esfuerzos en invertir en las variables que determinan la productividad».

También se opone a la valoración hecha en el informe sobre el coste de los trabajos inferior en diez veces al valor del mercado considerando que es una opinión poco objetiva por parte del técnico que elaboró el informe que inadmite sus ofertas para ambos lotes.

En lo tocante a los costes de desplazamiento, incide en el escrito de formalización de los recursos en una serie de conceptos y justificaciones e incluso añade que no se ha tenido en cuenta que en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife no se aplica coste de desplazamiento pues a su juicio, en dicha localidad la empresa contará con técnicos adscritos al contrato con residencia en dicha zona.

También se opone a los cálculos sobre las visitas periódicas a las obras y expresa que: *«Las periodicidades citadas en la justificación de la baja corresponden con las visitas que hay que realizar según el PPT en cada tipo de trabajo a realizar, esto se ha dejado perfectamente indicado en el cuadro de costes de producción del documento E, por lo cual esta expresión tampoco corresponde con lo reflejado en nuestro informe de justificación de baja, el cual parece ha tenido una lectura en diagonal bastante rápida».*

Respecto a los casos de urgencias, la empresa tiene técnicos residentes en las islas donde el INVIED tiene más patrimonio, hay mayor número de informes a realizar y, por tanto, hay más probabilidades de que surja una urgencia. El técnico estará visitando el lugar objeto de informe urgente en los límites de plazo establecidos. Lo mismo ocurrirá en aquellas islas donde no hay técnicos residentes, pues los viajes entre islas son muy continuos y rápidos».

También se centra el recurso en los costes de producción pues lejos de la valoración dada por el INVIED que lo reputa insuficiente, la defensa de la mercantil excluida en ambos lotes estima que no se han tenido en cuenta los modelos aportados en el QR realizaos exclusivamente para contratos similares que mantienen con el mismo INVIED.

También se opone la defensa de la mercantil a las valoraciones dadas sobre los trabajos de dirección de obra, los costes de redacción del plan anual de obras, la organización del trabajo y el porcentaje de costes generales, por lo que, en resumen, se solicita la estimación del recurso y la aceptación por el órgano de contratación de las justificaciones ofrecidas en las ofertas económicas hechas para cada uno de los lotes.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación se opone a la argumentación y tesis anulatorias sostenidas por la entidad recurrente, en el informe suscrito por el Director Gerente del INVIED, O.A., datado el 15 de noviembre de 2021 y suplica a este Tribunal la



desestimación de los dos recursos interpuestos contra la exclusión de su oferta en los lotes 1 y 2.

En cuanto al plazo del expediente contradictorio que se abre cuando se detectan ofertas económicas incursas en valores anormales o desproporcionados, el informe del órgano de contratación puntualiza que:

«A tal efecto, solicitado desde la Plataforma de Contratación del Sector Público el 8 de septiembre de 2021, a las 14:19 horas, se requirió a la entidad que justificara las condiciones de su oferta que fueran susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o coste de la misma, en particular los aspectos relacionados en el artículo 149.4 de la LCSP. Esta comunicación de requerimiento fue leída el mismo día 8 de septiembre de 2021, a las 14:20 horas.

La ahora recurrente contestó desde la propia Plataforma de Contratación del Sector Público el 13 de septiembre de 2021, a las 11:06 horas, incorporando una <<Memoria justificativa de la baja desproporcionada>> que se acompaña con estas actuaciones, la cual fue remitida a la Subdirección General de Obras del INVIED, O.A., para informe técnico de viabilidad de ofertas con valores anormales o desproporcionadas, de acuerdo con lo señalado en el apartado 11.2 del PCAP que rige la licitación.

Dicho informe fue evacuado por la Subdirección General de Obras del INVIED el 29 de septiembre de 2021 y, tras la reunión de la mesa de contratación el 6 de octubre de 2021, previo estudio de la documentación aportada por la entidad, visto el informe técnico y tras la oportuna deliberación, acuerda no admitir la viabilidad de la oferta presentada por la entidad ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., al no estar suficientemente justificada, de lo cual se levanta Acta número 202100000044_3 y se comunica al correo electrónico habilitado del licitador, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 14 de octubre de 2021 a las 10:26 horas (con lectura 14-10-2021, a las 11:14) y continúa la licitación.

Finalmente se informa que el expediente aún no se ha adjudicado ya que actualmente se encuentra en la fase de requerimiento de la documentación previa a la adjudicación, solicitada al licitador que ha obtenido la mayor puntuación en la valoración de la oferta y no



estar considerada con valores desproporcionados, según se recoge en el Acta número 202100000044_3».

Pues bien, en relación con la alegación de la recurrente, en ambos recursos, sobre la nulidad de pleno Derecho del plazo de justificación del valor anormal de la oferta, el informe del órgano de contratación esgrime que:

«(...) si bien es cierto que en la comunicación y requerimiento de la misma se hacía referencia, erróneamente, a cinco (5) días hábiles, en vez de lo establecido en el PCAP, de cinco (5) días naturales, dicha cuestión no es en cierto modo recurrible, toda vez que la extensión de las tecnologías de la información y de la comunicación y el uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público contempla la posibilidad de poder presentar documentos en vía telemática a las administraciones las 24 horas del día y los 365 días del año.

Esta circunstancia, el hecho de que el requerimiento fuera leído apenas un minuto después de la emisión (8 de septiembre de 2021, a las 14:20 horas) y que en la contestación se incorporara un documento muy detallado de 14 páginas, debilita en gran medida dicha alegación. Se adjunta captura de pantalla que acredita el envío de la comunicación a la dirección del correo electrónico facilitada por la empresa recurrente, y su recepción y acceso (“leído”), en dicha dirección de correo electrónico.

Dado que los pliegos aplicables establecieron que la licitación del presente expediente de contratación fuera electrónica, resulta de especial trascendencia que el dispositivo empleado para efectuar notificaciones (la Plataforma de Contratación del Sector Público) permita acreditar de modo fehaciente tanto la fecha y la hora de los envíos, como la fecha y hora de su recepción, momento este último que constituye el diez a quo o momento inicial en el cómputo de los distintos plazos.

Como es sabido, la Plataforma de Contratación del Sector Público cuanta con un sistema de sellado de tiempo validado por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre-Real Casa de la Moneda, que traslada un aviso de acceso al órgano de contratación que ha remitido la comunicación, constituyendo, por tanto, un medio fehaciente de prueba de la recepción del

requerimiento por la empresa recurrente y la posibilidad de trabajo de la recurrente con garantías suficientes en la justificación requerida».

En fin, considera el órgano de contratación que la prueba de la recepción del requerimiento para la justificación de las ofertas económicas de los lotes 1 y 2 consta fehacientemente y el plazo se ha otorgado en aras a la defensa de la licitadora incurso en presunción de baja anormal o desproporcionada, quien ha podido presentar sus justificaciones y prueba de ello es que también en la Plataforma de Contratación del Sector Público consta su registro y validez de la fecha de presentación.

En cuanto a los motivos técnicos que sirven para rechazar las justificaciones de las ofertas económicas de ambos lotes, el informe del órgano de contratación, además de remitirse al informe técnico obrante en el expediente de licitación, refuta las argumentaciones de la recurrente y así subraya que:

«Desde el punto de vista técnico, el motivo fundamental por el que la mesa estimó que la baja presentada haría inviable la ejecución a plena satisfacción de las prestaciones recogidas en el expediente, es que la justificación se centra en desarrollar un estudio económico sobre costes y precios de los trabajos realizados en contratos anteriores reflejados en un cuadro estimativo».

A renglón seguido, el informe del órgano de contratación contra argumenta cada uno de los hitos subrayados por la recurrente para entender que estaban bien justificadas sus ofertas.

En especial, se centra en el mal cálculo de los costes salariales de los trabajadores que se han de adscribir a la ejecución del contrato, de tal manera que el informe del órgano de contratación subraya que:

«Sin embargo, no se han considerado los costes salariales totales de los técnicos a adscribir como equipo mínimo, exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del expediente, a partir de los costes de convenio y considerando una dedicación para el total de los 24 meses de duración previstos para el contrato. Los costes directos anuales de la mano de obra de los trabajos a realizar, la empresa los estima como



costes de producción en un importe de 17.135,38 € más el 13 % GG y 6% BI, total 20.391,10 €, para el total del equipo exigido en el PCAP (1 arquitecto superior y 1 arquitecto técnico), que se deberán adscribir y poner a disposición del contrato y que deberán pertenecer a la plantilla de la empresa. De acuerdo con esta cifra se deduce que emplearía muy poco tiempo al día de dedicación de la jornada laboral entre los técnicos adscritos al contrato, siendo este concepto de mano de obra el más significativo para este tipo de servicios. Esta dedicación, de acuerdo con los tipos de trabajos a realizar en este expediente (apartado 4 del PPT), se considera insuficiente, de acuerdo con el presupuesto y valor estimado del contrato establecido en el PCAP».

En descargo de las sinergias que alega la recurrente pues ya ha sido adjudicataria de este contrato, el informe del órgano de contratación recoge las afirmaciones de los técnicos del INVIED que manifiestan que en muchas ocasiones dichos informes (los emitidos por la ahora recurrente) son incompletos y defectuosos y han generado que tengan que repetirse e incluso la imposición de penalidades (se cita una resolución de imposición de penalidades de 15 de junio de 2021).

Por último y en relación con las economías expuestas por la recurrente en torno a la organización del trabajo, el informe del órgano de contratación lo contradice así:

«La organización del trabajo recogida en el Hecho 8 del recurso, no se corresponde con la mecánica operativa establecida para este expediente. Los técnicos del equipo, designados en la licitación, por los cuales se ha obtenido la puntuación de experiencia profesional, en posesión de las titulaciones exigidas en el PCAP y adscritos al contrato, que además deberán pertenecer a la plantilla de la empresa, son los que deberán realizar, de manera presencial, a pie de obra y en las zonas de actuación, las visitas necesarias para las tomas de datos y la ejecución de todas las actividades que se les encargue, sin perjuicio del trabajo de gabinete que pudiera existir. Estos trabajos no podrán ser realizados por otros técnicos distintos del equipo designado en la licitación. El número mínimo de las visitas a la obra establecidas en el PPT, no podrán ser realizadas por colaboradores externos, debiendo ser realizadas por los técnicos adscritos al contrato, establece el Pliego de Prescripciones Técnicas».



Por último, el informe del órgano de contratación, solicitando la desestimación de los recursos, añade que:

«Concluir desde el punto de vista técnico que la baja desproporcionada no está justificada por basarse en un planteamiento erróneo en el alcance de los trabajos, de las horas computadas, de los desplazamientos que conducen a unos costes que no aseguran ante el órgano de contratación la viabilidad de la oferta».

Séptimo. Para dirimir la controversia suscitada por la recurrente y, por ende, evaluar la corrección o no de las exclusiones, debemos analizar en primer lugar la irregularidad detectada en la calificación de los días concedidos para justificar las ofertas anormalmente bajas tanto en el lote 1 como en el lote 2.

Obra en el expediente, el requerimiento de justificación comunicado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 8 de septiembre de 2021 y se colige lo siguiente:

«La documentación deberá de tener entrada en un plazo de CINCO (5) DÍAS NATURALES desde el envío de la presente comunicación. Esto es, antes del día 13/09/2021 a las 14:30 horas».

Por su parte, la cláusula 11.2 del PCAP dispone que:

*«La solicitud de informe se llevará a cabo por medios electrónicos a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, concediéndoles un plazo de **cinco (5) días hábiles**, contados a partir del día siguiente a la comunicación, para que aporten la justificación correspondiente. En la comunicación se indicará la fecha límite (día y hora) de entrada de los informes justificativos. Las justificaciones que se reciban fuera de plazo serán rechazadas por la Mesa y en cuanto a las que no se presenten, se entenderá que la contrata ha retirado su oferta, haciéndose constar por la Mesa ambos extremos en el expediente, dando por concluido y efectuado el trámite».*

Las justificaciones de las ofertas fueron presentadas a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 13 de septiembre de 2021, siendo prueba de ello, el extenso contenido de las mismas (catorce folios para cada una de ellas).



La aparente contradicción entre el comunicado de la concesión de cinco días naturales obrante en el requerimiento cursado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público y los cinco días hábiles referidos en los PCAP no empaña la actuación con un vicio constitutivo de nulidad de pleno Derecho, ni tan siquiera de anulabilidad, sino que nos hallamos ante una simple irregularidad no invalidante de la licitación. Es más, las consecuencias ante una eventual retroacción del procedimiento serían las mismas que las ahora examinadas en los presentes recursos, la no aceptación de las justificaciones presentadas por la licitadora recurrente.

Octavo. Expuestas así las posiciones de las partes, hemos de comenzar recordando que el artículo 149 de la LCSP regulador de la tramitación de las ofertas incursas en presunción de bajas desproporcionadas o valores anormalmente bajos no instituye un mecanismo apriorístico de rechazo de las mismas, sino que siguiendo en parte, al antiguo artículo 152 del TRLCSP, viene a garantizar la tramitación de un expediente contradictorio, en el que se ha de dar audiencia a las licitadoras cuyas ofertas estén incursas en dicha presunción, con el fin de que procedan a su justificación.

Es cierto que, este nuevo precepto intensifica el rechazo de las ofertas económicas incursas en presunción de anormalidad o desproporción, cuando se compruebe que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201 de la vigente LCSP.

Así, el examen de la cuestión de fondo, en el presente recurso, se centra en el rechazo, por indebida justificación de la oferta realizada por la recurrente, incurso en dicha presunción de baja anormal, lo que exige partir de la doctrina de este Tribunal al respecto resumida en las Resoluciones nº 803 y 1184/2018, de 14 de septiembre y 17 de diciembre, respectivamente –citadas todas ellas en la Resolución nº 871/2020, de 31 de julio-, y a la luz de las exigencias establecidas en el artículo 149 de la LCSP que obliga al rechazo de aquellas ofertas que no justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofrecidos, de modo que no permita llegar a la convicción de que la oferta pueda ser cumplida en sus propios términos.



Así, este Tribunal ha recordado en la Resolución 877/2017, de 3 de octubre que:

«En cuanto se refiere a la presunción de anormalidad o desproporción de las ofertas, hemos de recordar aquí nuestra doctrina construida sobre el artículo 152 del TRLCSP, pero trasladable, mutatis mutandi, al artículo 82 de la Ley 31/2007 que rige en este procedimiento de licitación. La doctrina de este Tribunal sobre el alcance y objeto de ese resultado es constante y unánime en el sentido de señalar que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, que en ningún caso puede 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 cuya oferta esté incurso en dicha presunción, para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de cumplimiento en sus propios términos, y solo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente. En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a destruir la presunción de anormalidad mediante la presentación por el licitador de las justificaciones precisas y suficientes que expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos. A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (resolución nº637/2015). 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». (...)

Adicionalmente, debemos advertir 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 desproporcionados, como hemos señalado, por todas, en la Resolución 310/2017, de 31 de marzo, en la que afirmábamos que *«De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, declaramos 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 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».

Aplicando la referida doctrina en el presente supuesto, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico del órgano de contratación fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter insatisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en la baja anormal y, por ello, el rechazo de dicha oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para calificar la viabilidad de su oferta económica gozan de peso suficiente como para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada, exigiendo por ende, la aceptación de la referida oferta económica incurso en presunción de anormalidad por entender que ha sido rechazada de forma arbitraria.

En el presente caso, se requirió a la empresa ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., para que justificase la admisibilidad de sus ofertas incursas en presunción de baja desproporcionada. A saber, la mesa de contratación detectó que su oferta de 41.624,55 €, suponía una baja del 45,00 % sobre el presupuesto base de licitación y con respecto a la segunda licitadora representa una diferencia sustancial del 20,00 %; por lo que la mesa de contratación estimó requerirle para su justificación en ambos lotes, en virtud del artículo 149.4 de la LCSP.

Respetado este trámite preceptivo, el de la justificación de la oferta, propia de un expediente contradictorio, la licitadora ARQUITECTO-SERGIO NAVARRO, S.L.P., con fecha 13 de septiembre de 2021, presentó escrito en relación a la presunción de anormalidad de este expediente.



En dicha justificación se centraba en los siguientes extremos:

- Premisas de partida.
- Costes salariales.
- Costes de desplazamiento.
- Costes de producción.
- Otros costes.
- Otras condiciones excepcionalmente favorables.

Frente a dichas justificaciones hemos de traer a colación las apreciaciones de los técnicos obrantes en el informe de fecha 28 de septiembre del presente, advirtiéndolo que:

«Costes salariales.»

*Con el fin de garantizar que los precios de la mano de obra ofertados no están por debajo de los de mercado o que incumplen lo establecido en el artículo 201 de la LCSP, se deberá tener en cuenta las tablas de niveles salariales de la Resolución de 7 de octubre de 2019, de la Dirección General de Trabajo (BOE nº 251 de fecha 18 de octubre de 2019), por la que se registra y publica el XIX Convenio Colectivo Nacional del Sector de Empresas de Ingeniería y Oficinas de Estudios Técnicos. De acuerdo con el convenio colectivo los costes anuales de personal a considerar son: para la categoría de Licenciado 26.323,57€/anuales (incluido Plus de convenio), y para la categoría de Diplomado 20.424,25€/anuales (incluido Plus de convenio). Estos importes no incluyen los gastos sociales, fijando la jornada ordinaria máxima de trabajo efectivo, en cómputo anual, en **1.792 horas**. El equipo mínimo exigido para la ejecución de este expediente está compuesto por 1 arquitecto, 1 arquitecto técnico y hasta cuatro técnicos más como equipo adicional.*

En este apartado la empresa deduce los costes salariales de la mano de obra para los trabajos que oferta, basados en la propia experiencia y en el volumen de una estimación orientativa de dichos trabajos, calculando un coste horario de la mano de obra, y



considerando una jornada de trabajo de 2.080 horas/año (jornada superior a la establecida en el convenio de 1.792 horas/año), para un técnico superior y para un técnico medio. De esta manera aplica unos costes horarios de la mano de obra de 16,38 €/hora para el técnico superior y 12,71 €/hora para el técnico medio, inferiores a los establecidos en el Convenio (19,01 €/hora para el técnico superior y 14,75 €/hora para el técnico medio).

No se han considerado los costes salariales totales de los dos técnicos, a partir de los costes de Convenio y considerando una dedicación para el total de los 24 meses de duración del contrato.

El cálculo del licitador sobre los costes salariales se ha realizado de manera inversa, dando por contractual el cuadro estimativo de los trabajos a realizar (redacción de proyectos, redacción de informes, direcciones de obra, redacción de I-3...), y dando un precio unitario y una dedicación hipotética a cada uno de los trabajos del cuadro estimativo (redacción de proyecto 226,25€, redacción de informe 32€, pero esto no se puede plantear de este modo porque su reconocimiento supondría desvirtuar el pliego y la forma de abono de los trabajos. De otro lado, el precio en cada uno de estos trabajos así valorados es diez veces inferior al del mercado».

- «Costes de desplazamiento:

- Los costes de desplazamiento, la empresa los estima en los siguientes importes totales anuales, computando un total de 3.000 €/año (sin incluir GG ni BI):*

- Reconoce en la justificación de la baja, en concreto en el cálculo de los desplazamientos, que la media de las visitas que realizará será:*

- 1 visita para cada actuación de Documento 1 de los expedientes de rehabilitación por áreas, para toma de datos, elaboración y visitas semanales de obra. Sin embargo, no se ha considerado el coste de las visitas a realizar para la dirección facultativa y coordinación de seguridad y salud de las obras derivadas de estos Documentos 1 (5 visitas para obras de plazo de ejecución medio de 30 días), en las que el Técnico de Apoyo que conforma dicho documento 1 es nombrado Director Facultativo y Coordinador de Seguridad y Salud.*



- *Esta periodicidad es insostenible para la carga de trabajo estimada del Expediente, y es incongruente con el número de desplazamientos obligatorio establecidos en el PPT para el personal del equipo de técnicos establecido en el PCAP, ni con los tiempos de los desplazamientos necesarios para casos de urgencia establecido en PPT, clausula 4.9.*
- *No están incluidas el concepto de dietas por viaje.*
- *En la ciudad de Santa Cruz de Tenerife no aplica ningún coste de desplazamiento, ni se repercute el tiempo empleado por el trabajador dado que durante el viaje se dedica a otros trabajos, situación utópica».*
- *«Costes de producción:*
 - *No se indica, en la justificación de la baja, la dedicación de la jornada laboral de cada uno de los técnicos del equipo exigido para la ejecución de los trabajos a realizar en este Expediente.*
 - *Los costes directos anuales de la mano de obra de los trabajos a realizar, la empresa los estima como costes de producción en un importe de 3.749,45€ más el 13% GG y 6% BI, total 9.159,80€, para el total de los dos técnicos del equipo exigido en el PCAP (1 arquitecto superior, 1 arquitecto técnico) más cinco técnicos adicionales, que se deberán adscribir y poner a disposición del contrato y que deberán pertenecer a la plantilla de la empresa. De acuerdo con esta cifra se deduce que sólo emplearía 54 minutos al día de dedicación entre los técnicos adscritos al contrato, siendo este concepto de mano de obra el más significativo para este tipo de contrato de servicios, por lo que esta dedicación es insuficiente.*
 - *En los trabajos de dirección de obra solo se consideran las 5 visitas del aparejador, el arquitecto no visita la obra. Tampoco aplica coste de gabinete para las tareas reflejadas en el Anexo IV. Apartado B (certificaciones, gestión de licencias, estudio de precios contradictorios, tampoco se hace referencia a los trabajos generales de PPT apartado 4.1 (ITE's, IEE's, Estudios de Accesibilidad.....).*
 - *No se computa la redacción del Plan anual de Obras, tampoco de hace referencia al plan a de mantenimiento para cada una de las áreas de patrimonio y los tiempos empleados en los informes son muy escasos (30 minutos incluido desplazamiento).*



- *Indica un porcentaje de Gastos Generales del 13%, sin que presente la empresa algún ahorro en este concepto en su oferta.*

- *Especifica un porcentaje de Beneficio Industrial del 6%, sin que reduzca algún porcentaje para mejorar su oferta».*

- «Otros costes:

- *Coste de aval, coste seguro RC, gastos de visado y gastos de anuncio, con un importe total de 974,86 €».*

- «Otras condiciones excepcionalmente favorables:

- *Indica que pondrá a disposición del contrato los medios de transporte, medios instrumentales (GPS, medidor laser, etc.), fotográficos, informáticos y de comunicación necesarios, de manera que quede asegurada la operatividad de las labores de los técnicos dentro del presente contrato en cualquier circunstancia, debiendo disponer de, al menos Programa de mediciones PRESTO o MENFIS., Programa de dibujo AUTOCAD y Base CENTRO, última versión publicada. La disponibilidad de estos programas no se puede considerar como una condición excepcionalmente favorable, dado que, de acuerdo con el PPT, son de obligada disponibilidad.*

- *La empresa indica que algunos técnicos son residentes en la isla, pero no indica dónde exactamente ni si dispone de oficinas y medios en la zona.*

- *Describe una metodología de trabajo para la realización de los encargos:*

- *La organización del trabajo explicada, no se corresponde con la mecánica operativa establecida para este Expediente. Los técnicos del equipo, designados en la licitación, por los cuales se ha obtenido la puntuación de experiencia profesional, en posesión de las titulaciones exigidos en el PCAP y adscritos al contrato, que además deberán pertenecer a la plantilla de la empresa, son los que deberán realizar, de manera presencial, a pie de obra y en las zonas de actuación, las visitas necesarias para las tomas de datos y la ejecución de todas las actividades que se les encargue, sin perjuicio del trabajo de gabinete que pudiera existir. La empresa indica que estos trabajos se realizarán por el mismo técnico*

que ha realizado la visita a la zona de actuación, o por otro técnico distinto del equipo designado en la licitación. Estos trabajos no podrán ser realizados por otros técnicos distintos del equipo designado en la licitación. El número mínimo de las visitas a la obra establecidas en el PPT, no podrán ser realizadas por colaboradores externos, debiendo ser realizadas por los técnicos adscritos al contrato.

- *La empresa se ratifica en su oferta, por un importe de 20.812,27€ (incluido 13% de GG y 6% de BI), para el total de los 24 meses de duración del contrato».*

Del informe técnico sobre la justificación resulta un examen exhaustivo de las alegaciones y explicaciones aportadas por ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., para justificar la anormalidad de sus ofertas, concluyendo los técnicos de manera motivada, la inviabilidad de las dos ofertas para la ejecución de los lotes 1 y 2 del contrato. Dichas explicaciones han vuelto a ser planteadas en el recurso y el órgano de contratación, en la forma que se ha manifestado ut supra, motiva de forma razonada cada uno de los argumentos que conducen a no considerar satisfactoria la explicación.

Recordemos que el artículo 149.4 de la LCSP dispone que *«se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico»*, siendo el caso de la justificación presentada, a la vista de su tenor, de la documentación aportada y de su análisis exhaustivo por el informe técnico, que aparece suficientemente fundamentado, observando los requisitos que nuestra doctrina establece para rechazar la justificación.

Por último puede también recordarse que, conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal (por todas, Resolución 1311/2019), 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.



En efecto, así, en la Resolución 1398/2019, con cita de otras anteriores se afirma 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»*.

Entiende este Tribunal que en el presente caso no existen elementos en el recurso que permitan desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación, resultando infundado apreciar que se ha incurrido, en ese juicio relativo a la anormalidad de sus ofertas, en un error manifiesto y constatable, por lo que, en consecuencia, nos conduce a la desestimación de los recursos y a la confirmación de la legalidad de las exclusiones decretadas que constituyen el objeto de la presente revisión especial.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar los recursos interpuestos por D. A.J.L., en nombre y representación de la mercantil ARQUITECTO-SERGIONAVARRO, S.L.P., contra la resolución de exclusión de su oferta de los lotes 1 (Recurso 1700/2021) y 2 (Recurso 1697/2021) decretada en el procedimiento de contratación para el servicio de “*Apoyo técnico a la gestión de inmuebles de titularidad o administrados por el INVIED OA. en las Islas Canarias*”, convocado por el Instituto de Vivienda, Infraestructuras y Equipamiento de la



Defensa (INVIED, O.A.), expediente nº 202100000044, por ser conforme a Derecho.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento según 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 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 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 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.