



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1392/2025

Resolución nº 1817/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTA la reclamación interpuesta por D. M. E. J. B. , en representación de JIMÉNEZ BAQUERO CONSULTING OBRAS Y PROYECTOS, S.L. y por D. F. A. B. A. en representación de TECNOMEDITERRÁNEA, S.L., (UTE JIMÉNEZ BAQUERO CONSULTING OBRAS Y PROYECTOS, S.L. - TECNOMEDITERRÁNEA, S.L.), contra su valoración en un criterio automático y contra su exclusión del procedimiento “*A.T para la redacción del proyecto y dirección de obra de nueva viga cantil, defensas y gers en frente 15 y 16 de la TGL. Dársena de escombreras*”, expediente 82/2024.0-Inf.1028, convocado por la Autoridad Portuaria de Cartagena, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 26 de marzo de 2025 fue publicada en la plataforma de contratación del sector público y con la misma fecha en el Diario Oficial de la Unión Europea, la licitación del contrato de “*A.T para la redacción del proyecto y dirección de obra de nueva viga cantil, defensas y gers en frente 15 y 16 de la TGL. Dársena de escombreras*”, conforme al Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDL 3/2020, en adelante). El procedimiento seguido es el abierto con tramitación ordinaria y el valor estimado del contrato es de 483.050,75 euros



Segundo. Tras los trámites correspondientes, en la sesión de 14 de julio de 2025 se procedió a la apertura de las ofertas evaluables automáticamente, apreciándose que la oferta de la UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA (actual recurrente) quedaba incurso en presunción de anormalidad, en aplicación de los criterios previstos para su cálculo en el Anexo V del PCAP.

El 15 de julio se publica en la PLACP las valoraciones de las ofertas provisionales, en las que se incluyen las puntuaciones de criterios subjetivos, del criterio objetivo 1, las puntuaciones de la oferta económica y la total, salvo en el caso de UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA en la que no se incluye la puntuación de la oferta económica ni la puntuación total. Respecto del criterio objetivo 1, todos los licitadores obtienen 10 puntos (puntuación máxima) salvo la UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA que obtiene 5 puntos.

Solicitada y recibida la justificación de dicha oferta, la Comisión Técnica emitió un informe en el que se concluye que no ha sido debidamente justificada conforme a lo exigido en el artículo 149.4 de la LCSP, al no acreditar suficientemente la viabilidad técnica y económica de la propuesta, ni justificar de manera adecuada los precios ofertados en relación con el objeto del contrato. A la vista del informe de la Comisión Técnica, de 1 de agosto, la mesa de contratación acuerda la exclusión del licitador UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA por no considerar *"suficientemente justificada la baja desproporcionada"* y propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato a UTE EDINART CONSULTING, S.L.P. Y TÉCNICA Y PROYECTOS, S.A.

La entidad contratante, con fecha 15 de agosto, resuelve excluir al licitador UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA y aceptar la propuesta de adjudicación a favor de UTE EDINART CONSULTING, S.L.P. Y TÉCNICA Y PROYECTOS, S.A. Dicha resolución fue notificada el 18 de agosto a la recurrente, fecha en la que también se publica en la PLACSP.

Tercero. Con carácter previo, el día 29 de julio se recibió en la Autoridad Portuaria de Cartagena un documento enviado por parte de la UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA, dirigido a la mesa de contratación, en el que se solicitaba la



corrección de la valoración de los criterios cuantificables automáticamente alegando la existencia de un error. El supuesto error se fundamenta en la valoración del criterio 1 de adjudicación *“Entrega de infografías y presentación power point explicativas del proyecto desarrollado, según se menciona en el anexo V”*, solicitando la corrección de la puntuación otorgada en cinco puntos. La mesa de contratación acuerda no acceder a la modificación solicitada, emitiéndose la respuesta el 30 de julio de 2025.

Cuarto. Con fecha 28 de agosto de 2025, se interpone por UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRANEA reclamación contra la desestimación de la petición de corrección de la puntuación del criterio objetivo 1 y contra la desestimación de su oferta por entender que no ha justificado de manera adecuada su baja.

Quinto. Previo requerimiento se recibe el expediente e informe de la entidad contratante al que se refiere el artículo 56.2 de la 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante). En dicho informe, al que acompaña informe técnico de 2 de septiembre de 2025, la entidad contratante se ratifica en la decisión de exclusión de la recurrente y en la valoración asignada al criterio automático.

Sexto. Por parte de la Secretaría del Tribunal se dio traslado para alegaciones a los interesados, no habiendo hecho uso de este derecho.

Séptimo. La secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acuerda con fecha 25 de septiembre de 2025, de oficio, la medida cautelar consistente en la suspensión 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 la reclamación la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120.1 del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero.



Segundo. La reclamación presentada el 28 de agosto, contra la valoración y contra su exclusión se ha interpuesto en tiempo y forma, ex artículo 50.1 c) de la LCSP.

Tercero. Se trata de un contrato de servicios, que se encuentra en relación con las actividades identificadas en el artículo 12 del RDL 3/2020 y cuyo valor estimado es de 483.050,75 euros, (superior al importe establecido en el artículo 1.1.b) del RDL 3/2020), susceptible de reclamación en materia de contratación ex artículo 119.1 del RDL 3/2020.

El objeto de la reclamación son dos actos: la valoración de su oferta y su exclusión de la licitación por baja anormal.

Respecto de la valoración realizada por la mesa de contratación, resulta de aplicación la consolidada doctrina de este Tribunal acerca de los actos de trámite no recurribles recogida en nuestra Resolución 1214/2025, dado que lo que se impugna es un acto carente de contenido decisorio alguno, limitado a una actuación evaluadora de los criterios de adjudicación que luego habrá de ser valorada por el órgano correspondiente al resolver sobre la adjudicación, sin perjuicio de que dichos motivos el reclamante los pueda hacer valer en una eventual reclamación contra la adjudicación, siempre que ostente legitimación para ello. En dicha resolución dijimos que *“Se trata así de un acto que no decide directa o indirectamente sobre la exclusión del licitador recurrente ni sobre la adjudicación del contrato, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni, en fin, produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. Esta consideración es predicable tanto de la propuesta de adjudicación, acto no impugnabile conforme a numerosas resoluciones de este Tribunal, como de los informes de valoración de ofertas.*

En la medida en que se impugna una mera evaluación de ofertas y el resultado de las mismas contenido en un simple informe, y que el órgano de contratación puede apartarse motivadamente de la valoración contenida en el informe que aquí se recurre, el mismo no puede calificarse como un acto que ponga fin al procedimiento, ni tampoco decide directa o indirectamente sobre el fondo. Asimismo, no es un acto susceptible de generar derechos que se puedan invocar por los licitadores, ni produce perjuicios irreparables a derechos o interés legítimos. Y, en definitiva, no produce indefensión, por cuanto las alegaciones frente



a los eventuales vicios pueden hacerse valer en el recurso contra el acto decisorio, esto es, aquél en que se acuerde de manera efectiva acerca de la adjudicación”.

Atendido lo anterior, procede la inadmisión de la reclamación respecto del acto de valoración de las ofertas de la mesa de contratación, de conformidad con el artículo 55 c) de la LCSP.

Por el contrario, la reclamación respecto del acuerdo de exclusión, sí se trata de un acto susceptible de reclamación especial en materia de contratación ex artículo 119.2 b) del RDL 3/2020.

Cuarto. La reclamante en su condición de licitadora en el procedimiento, cuya oferta ha sido excluida, ostenta la condición de legitimada para interponer el recurso ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo de la reclamación, se argumenta el indebido rechazo de su oferta, incurso en presunción de anormalidad, al entender la reclamante que quedó acreditada su viabilidad económica.

Se afirma en el recurso que *“en relación al segundo de los actos que se recurren, se trata del acuerdo por el que queda incurso nuestra oferta en anormalmente baja y se realiza la adjudicación al siguiente licitador. (...)”*

Entre los argumentos que se ponen de manifiesto en el informe de justificación de ofertas anormalmente bajas para desestimar nuestra justificación nos sorprende que se diga en su última página que “La empresa no expone su experiencia previa de forma desarrollada ni aporta propuestas innovadoras en metodología, procesos o tecnologías que permitan justificar eficiencias que expliquen la baja presentada.” Como se podrá comprender, no es esta la fase en la que se evalúa la experiencia previa. Que a tales efectos ya se exigen determinados requisitos, como son, experiencias de los técnicos en obras, cuestión que está acreditada y que no ha sido puesta en duda. Nuestra obligación en este trámite se limita a justificar la baja conforme al art. 149.6 de la LCSP, como así queda recogido en el punto primero de la Resolución por la que se nos excluye.



No se trata por tanto de acreditar experiencia previa desarrollada. Esto es así ya que los documentos preparatorios de la licitación desarrollan un contrato de servicios muy concreto y definido, que tiene un objeto finalista y queda definido en la propia definición del contrato, esto es, la redacción de un proyecto y la dirección de la obra. No se pueden aplicar a este caso como sí ocurre en los contratos de obra la implementación de novedosos sistemas constructivos o diferentes materiales. El trabajo del servicio a prestar es concreto, redacción de un proyecto y dirección de su ejecución.

Por tanto, no se nos puede excluir de la licitación con argumentos que no son de aplicación en esta fase. Este argumento utilizado y que “no ha lugar” nos da a entender que lo que se pretende es excluirnos de la licitación en base a una presupuesta inexperiencia. El informe por tanto ya se encuentra viciado.

(...) es preciso centrar el grosso del problema ya que, como estamos hablando de cantidades económicas y el coste de personal supone aproximadamente el 75 % del precio del contrato, vamos a comenzar con estos costes.

En nuestro informe de justificación de baja temeraria el coste de personal de la oferta se encuentra incrementado en un 35 % con las cantidades que se exigen en el convenio (ver la página 10). Este incremento lo denominamos coste de empresa. Sin querer ser repetitivos, nuestro detallado informe de justificación de la baja consta de 75 páginas en las que se incluye el propio convenio colectivo nacional de empresas y compromisos de suministros y servicios de empresas externas.

En el primero de los apartados, se incluyen, conforme al convenio los costes anuales de personal correspondientes a los años 2024 y 2025, y se aplican, además de los costes necesarios, un 35 % denominado “coste empresa” y que permiten atender necesidades o incidencias no planteadas en el propio pliego e incluso en el informe de valoración del informe como son necesidades de sustitución por bajas o enfermedad. Consideramos que se trata de un porcentaje sobradamente holgado para atender las incidencias normales que pueden acontecer.



Es ilustrativo ver la última hoja de nuestra justificación, en donde se disponen, de manera exhaustiva, los mismos medios que se exigen en el contrato, con la valoración realizada y superior al convenio.

No compartimos por tanto la opinión del informe en el que se nos achaca no haber contemplado ni la antigüedad del personal, ni las vacaciones. En relación a lo primero, queda justificado en la oferta que el personal dispondrá de la experiencia exigida, que es distinto de antigüedad en la empresa.

En cuanto a las vacaciones, este contrato tiene dos items importantes, esto es, la entrega del proyecto y el otro la dirección de la obra. Uno y otro tienen plazos distintos e intervienen personal con dedicación (número total de meses) diferentes. No consideramos otra forma posible realizar una estimación distinta del coste de estos recursos de personal que el realizado, y dado que tampoco fue contemplado en los propios Pliegos. Además, en nuestra opinión, no es aconsejable sustituir al personal con dedicación, experiencia y sobre todo con conocimiento de la obra, en periodos singulares por vacaciones, y como hemos citado, pueden acontecer situaciones imprevisibles como son bajas por enfermedad. Por ello consideramos adecuado el margen de los gastos de personal en un 35 % de gasto de empresa, para de esta manera nos permite cubrir, del lado de la seguridad.

Algo similar ocurre en los siguientes dos apartados de menor relevancia. No vamos a repetir el contenido de nuestra justificación, pero con un simple vistazo al mismo se puede comprobar que hemos estimado los costes mínimos, contemplado imprevistos, como se definen en “otros costes”, lo que nos permite tener margen de maniobra. No se nos puede achacar el no aportar auditorías de nuestros gastos generales, por que, efectivamente somos dos pequeñas empresas, que licitamos en UTE, y no tenemos ni grandes gastos generales o estructurales, ni tampoco obligación de estar auditados.

Por tanto, consideramos que la justificación presentada existe proporcionalidad entre el coste ofertado y los trabajos a desarrollar, y que se encuentra suficientemente detallada y justificada en los documentos aportados”.

Sexto. Por su parte, el informe del órgano de contratación transcribe el informe de la comisión técnica que contiene los siguientes argumentos:



“Esta comisión técnica considera NO SUFICIENTEMENTE JUSTIFICADA la oferta económica presentada por UTE IMS INGENIEROS-TECNOMEDITERRÁNEA SL:

4.1 COSTE DE PERSONAL

En relación con el cálculo de los costes de personal, conviene precisar que el denominado 35% de “coste empresa” utilizado por el licitador no constituye un margen libre de disposición, sino que corresponde a las cuotas de la Seguridad Social a cargo del empresario, distribuidas entre contingencias comunes, contingencias profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional. Se trata, por tanto, de cargas sociales que la empresa abona directamente a la Tesorería General de la Seguridad Social y que no incrementan la retribución percibida por el trabajador en nómina. En consecuencia, con dicho 35% no es posible cubrir ni el complemento de antigüedad, previsto en el convenio colectivo, ni el ajuste necesario por vacaciones retribuidas, que forman parte del salario anual y deben considerarse en el cálculo del coste real/hora.

Debe diferenciarse claramente entre las cargas sociales a cargo del empresario —que son obligaciones legales frente a la Seguridad Social y ascienden aproximadamente al 35% del salario bruto— y los costes salariales derivados del convenio colectivo, que integran el salario base más los complementos (antigüedad, pluses, pagas extraordinarias, etc.) y el devengo íntegro de las vacaciones retribuidas. Mientras que las cargas sociales no incrementan el salario percibido por el trabajador, los conceptos de convenio forman parte de la retribución mínima garantizada y, por tanto, deben estar necesariamente incluidos en la justificación del coste de personal. No hacerlo implica presentar un coste/hora inferior al real y, en consecuencia, una oferta que no respeta los mínimos salariales establecidos normativamente, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 201 de la LCSP.

Por otro lado, el hecho de que la redacción del proyecto y la dirección de obra se desarrollen en fases distintas o con personal de dedicación parcial o diferenciada no constituye justificación válida para omitir el factor corrector vacacional en el cálculo del coste de personal. El salario anual establecido en el convenio colectivo retribuye tanto las horas efectivamente trabajadas como las correspondientes a vacaciones retribuidas, por lo que, al calcular un coste/hora real, resulta imprescindible aplicar dicho ajuste con



independencia de la duración del contrato, de la fase de ejecución o de la dedicación concreta de cada trabajador. No hacerlo conlleva infravalorar el coste de personal y, en consecuencia, vulnerar el principio de respeto a las condiciones laborales mínimas exigido por el artículo 201 de la LCSP.

Por todo lo anterior, esta comisión se ratifica en su anterior informe y considera NO ADMISIBLE la justificación del COSTE DE PERSONAL, debido a que se vulnera lo establecido en el artículo 201 de la LCSP, que exige el respeto a las condiciones salariales mínimas establecidas en los convenios colectivos

4.2 COSTES INDIRECTOS

En cuanto a los costes indirectos, la justificación presentada por el licitador resulta manifiestamente insuficiente. Se limita a afirmar de manera genérica que dichos costes se encuentran “repercutidos proporcionalmente” en los costes directos, pero sin aportar desglose alguno, ni explicar el método de cálculo utilizado.

Ello impide comprobar si efectivamente se han imputado conceptos imprescindibles como:

- Amortización de equipos y software, que constituyen medios auxiliares necesarios para la ejecución del servicio.*
- Otros gastos recurrentes: dietas, vehículos, combustible, telefonía, etc., que responden a la operativa diaria.*
- Gastos de oficina o de caseta de obra, vinculados al soporte físico y logístico del contrato.*

La ausencia de esta información no es un defecto menor, sino una carencia sustancial de la justificación exigida por el artículo 149.4 de la LCSP, que obliga al licitador a detallar de manera clara y suficiente las condiciones que permiten sostener una baja anormal. La imputación genérica e indeterminada no permite verificar la viabilidad de la oferta, ni mucho menos comprobar si se han producido eficiencias reales que justifiquen el importe presentado.

En definitiva, la falta de desglose y justificación de los costes indirectos conduce a una infravaloración del presupuesto global, privando al órgano de contratación de los elementos necesarios para verificar la viabilidad de la oferta. No basta con una afirmación genérica de que dichos costes están “repercutidos proporcionalmente”, sino que resulta imprescindible detallar su composición y cuantía para cumplir lo exigido por el artículo 149.4 de la LCSP. Al no haberse acreditado de forma suficiente la imputación de personal de estructura, amortizaciones, seguros, transporte u otros conceptos inherentes a la actividad, se constata que la oferta se sustenta en una justificación incompleta y carente de respaldo técnico.

Por todo lo anterior, esta Comisión se ratifica en su anterior informe y considera NO ADMISIBLE la justificación del coste indirecto presentada por el licitador.

4.3 GASTOS GENERALES

En lo relativo a los gastos generales, la justificación aportada por el licitador presenta deficiencias relevantes que impiden considerar acreditado el porcentaje aplicado. En primer lugar, se valoran determinados equipos a “coste cero” por entenderlos totalmente amortizados, sin aportar documentación contable o técnica que lo respalde. La mera alegación de amortización no equivale a gratuidad en su utilización, puesto que dichos equipos generan inevitablemente costes asociados de mantenimiento, actualización, consumo eléctrico o sustitución, que no pueden ser omitidos.

Asimismo, aunque en la memoria se mencionan conceptos tales como seguro de responsabilidad civil, gastos de notaría o de constitución de UTE, éstos no se incorporan finalmente a la tabla resumen de gastos generales, lo que denota incoherencia interna y supone una clara infravaloración de la partida.

A ello se añade la aplicación de un 1% de “estructura de empresa” sobre el precio de adjudicación, porcentaje fijado de forma arbitraria y sin ningún tipo de respaldo documental (ni informes internos, ni auditorías, ni comparativas sectoriales) que permita verificar su razonabilidad.

En consecuencia, el porcentaje global de 4,92% en concepto de gastos generales carece de base verificable y no se encuentra justificado de acuerdo con las exigencias del artículo 149.4 de la LCSP. La falta de soporte documental impide a esta comisión técnica comprobar si los gastos reflejados responden a la estructura real de la empresa o constituyen simplemente una estimación sin fundamento.

Por todo lo anterior, esta Comisión se ratifica en su anterior informe y considera NO ADMISIBLE la justificación de los gastos generales presentada por el licitador”.

A la vista del precitado informe técnico, el órgano de contratación concluye que “ la oferta presentada por la UTE IMS Ingenieros – Tecnomediterránea no respeta las condiciones salariales mínimas establecidas en el convenio colectivo, no se detallan conceptos esenciales como amortización de equipos, gastos operativos o de oficina, en los gastos generales, se incluyen equipos a “coste cero” sin motivación, se omiten conceptos citados en la memoria (seguros, notaría, gastos de constitución de UTE) y se aplica un porcentaje de estructura empresarial no justificado.

Estas deficiencias constituyen una carencia sustancial de la justificación exigida por el artículo 149.4 LCSP, impidiendo verificar la viabilidad económica de la oferta, lo que permite concluir que la oferta se basa en hipótesis inadecuadas desde el punto de vista técnico y económico, y que la justificación presentada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios.

En consecuencia, se aplica el artículo 149.6 LCSP, que habilita al órgano de contratación a excluir la oferta cuando la justificación no sea suficiente, tras haber otorgado debidamente el trámite de audiencia y estudio legalmente previsto en supuesto de ofertas incursas en presunción de anormalmente bajas”.

Séptimo. Para resolver la cuestión principal objeto de debate, el supuesto indebido rechazo de la oferta de la reclamante por falta de justificación de su baja, procede comenzar recordando la doctrina del Tribunal sobre las ofertas formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas recogida en nuestra Resolución nº 1386/2025 de 3 de octubre:



“-La mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos, y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos (RTACRC 1649/2021 de 19 de noviembre).

-La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;

- El sentido de la justificación viene determinado por las hipótesis definidas por el órgano de contratación. Corresponde a este fijar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer. Definidas las prestaciones referidas, el órgano de contratación determina el importe de la contraprestación que percibirá el adjudicatario, adecuado al precio de mercado y suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato.

Tales hipótesis pueden derivarse de elementos objetivos o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico (RTACR 1551/2022 de 15 de diciembre).

-La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato;

-no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad



de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja.

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos.

- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración.

- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En los supuestos de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación, aunque es precisa en todo caso una mínima motivación que permita evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada (RTACRC 1649/2021 de 19 de noviembre, RTACRC 1520/2023 de 23 de noviembre).

También hemos puesto de manifiesto, en nuestra Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre, la relevancia que tiene la estimación del “precio de mercado” por el órgano de contratación. En esa Resolución dijimos que el referido precio de mercado (o, por mejor decir, la estimación inicial del mismo que realiza el órgano de contratación al determinar el presupuesto base de licitación) se fundamenta en unas determinadas hipótesis (técnicas, jurídicas y/o económicas, por emplear la terminología del artículo 149.4 de la LCSP) que son fijadas por el órgano de contratación y que deben quedar enunciadas en la documentación contractual (salvo, lógicamente, cuando tales hipótesis deriven de circunstancias objetivas y conocidas por todos los operadores económicos interesados, como pueden ser, por ejemplo, los convenios colectivos vigentes). Afirmamos que “(...) el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así



pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico". El procedimiento contemplado en el artículo 149.4 de la LCSP no tiene, por tanto, otra finalidad que ofrecer al licitador cuya oferta excede el ámbito de "normalidad" fijado, en su extremo superior, por el presupuesto base de licitación y, en el inferior, por los criterios fijados para la determinación de las ofertas formuladas con valores que las hacen anormalmente bajas, la posibilidad de exponer las hipótesis en las que ha basado sus cálculos y fundamentar su razonabilidad. El análisis del órgano de contratación debe, pues, centrarse en evaluar las hipótesis planteadas por el licitador a la luz de las planteadas en la documentación contractual, concluyendo su razonabilidad o excluyendo la oferta por resultar inviable en los términos en los que ha sido formulada. Y, en este último caso, según hemos manifestado reiteradamente, motivando adecuadamente decisión."

En relación con los informes técnicos, también hemos expuesto en múltiples ocasiones que lo que puede hacer este Tribunal es, respetando la discrecionalidad técnica de la Administración, determinar, desde una perspectiva jurídica, si el Informe Técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato. Y, en cuanto a la motivación de los mismos, también hemos señalado que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)".

Y en nuestra Resolución 822/2025 dijimos:

"En definitiva, se trata de valorar si, a pesar de la baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales.

No de examinar minuciosamente todas y cada una de las partidas o de los aspectos de la oferta o de la organización empresarial del licitador, efectuando una injerencia ilícita en la libertad empresarial (Resolución 22/2024 de 12 de enero). Por ello, la exclusión del licitador no puede afirmarse sobre la apreciación de errores en su justificación más o menos relevantes, sino, como hemos afirmado antes, sobre un efectivo contraste objetivo de las hipótesis que ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos que le permitan alcanzar la conclusión”.

Aplicando la doctrina de referencia a este caso puede observarse que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en presunción de anormalidad y siendo sus alegaciones evaluadas por los técnicos con el fin de comprobar si justifica de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos.

A este respecto, y como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquella se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dicho lo anterior, entrando en los motivos por los que se rechaza la justificación de la oferta de la reclamante y los motivos de oposición a los mismos, procede entrar, en primer lugar, en la justificación y valoración de la partida de coste más relevante del contrato que es el coste de personal. Mientras que la entidad contratante señala que la justificación ofrecida

omite el complemento de antigüedad profesional y el coste de las vacaciones retribuidas, la reclamante invoca su cobertura con la partida que incluyó en la tabla correspondiente a dichos costes bajo la denominación “35% *coste empresa*”, argumentando que dicha partida permite atender necesidades o incidencias no planteadas en el propio pliego y las recogidas en el informe, como son las necesidades de sustitución por bajas o enfermedad. Respecto de la antigüedad alega que el personal dispondrá de la experiencia exigida, que es distinto de antigüedad en la empresa.

En primer lugar, no puede compartirse la afirmación de la recurrente sobre que la partida incluida en su justificación bajo la denominación “35 % *coste empresa*” constituya un margen destinado a cubrir contingencias no previstas. Dicha partida, en ausencia de una mayor concreción y atendiendo a su denominación y porcentaje utilizado, debe entenderse, en línea con el criterio de la entidad contratante, que se destina a cubrir las cotizaciones sociales obligatorias a cargo del empleador. Por tanto, no es admisible considerar que contra dicha partida se cubre el coste de la antigüedad de los trabajadores adscritos y que no se ha reflejado de manera expresa en el desglose de costes de personal.

Asimismo, respecto de este coste, la recurrente diferencia entre experiencia y antigüedad, como argumento para justificar su falta de referencia a este concepto. Si bien está en lo cierto de que no se exige que la experiencia del personal a adscribir haya sido en la empresa adjudicataria, no puede obviarse que resulta altamente improbable que profesionales con los años de experiencia mínima que se exige en el compromiso de adscripción de medios (entre 5 y 10 años según el perfil), vayan a percibir una retribución equivalente al salario base del convenio. Además, la recurrente no aporta ninguna justificación que ampare las condiciones favorables o especiales que le permiten poder adscribir personal con la citada experiencia a dicho coste.

En lo que se refiere a la omisión de costes vinculados a las vacaciones retribuidas del personal adscrito al contrato, cabe precisar que ese factor corrector es necesario cuando se trata de servicios continuos. En el supuesto que nos ocupa, existen dos tipos de prestaciones: asistencia técnica a la redacción de proyecto y asistencia técnica a la dirección de la obra. Para la redacción del proyecto se prevén 7 meses, por lo que, si el cumplimiento de dicho plazo no exige sustituciones, no sería necesario añadir un coste

extra. Y en el caso de la asistencia técnica a la dirección de obra, aunque se prevé que dure 18 meses, no se trata de una prestación continuada a tiempo completo durante todo ese periodo. Por tanto, no puede afirmarse sin más que el servicio exija necesariamente sustituciones por vacaciones, siendo posible su organización sin que estas afecten a su normal desarrollo. Así, el cálculo que hace el recurrente, partiendo del salario anual del convenio, prorrateándolo por meses y aplicando el porcentaje de dedicación, es correcto en términos de la operativa realizada y no requeriría añadir un coste adicional si no se va a producir una sustitución del personal durante las vacaciones.

A la vista de todo lo anterior, y a pesar de esta última objeción de la entidad contratante que no se considera acertada, dado que la falta de previsión del complemento por antigüedad no ha sido justificada, y que no es admisible su cobertura utilizando una partida necesaria que se destina a atender las cotizaciones sociales obligatorias a cargo del empleador, es razonable considerar que la estimación realizada por la recurrente infravalora el coste de personal.

En segundo lugar, en cuanto al resto de alegaciones que la recurrente realiza, por un lado, critica el hecho de que el informe técnico haga alusión a que *“no expone su experiencia previa de forma desarrollada ni aporta propuestas innovadoras en metodología, procesos o tecnologías que permitan justificar eficiencias que expliquen la baja ofertada”*. Asiste la razón a la recurrente cuando señala que en el trámite del artículo 149.4 LCSP no es la fase en la que se evalúa la experiencia previa. No obstante, este Tribunal entiende que la alusión a la falta de exposición de dicha experiencia o de propuestas metodológicas innovadoras en el informe técnico no constituye la causa determinante de la no aceptación de su justificación, sino que aparece en dicho informe a modo de observación final ilustrativa de elementos que podrían haber contribuido a justificar la viabilidad de la oferta. Por tanto, su omisión no supone un motivo de rechazo.

Por otro lado, la recurrente critica que el informe achaque que no se aporte una auditoría de los gastos generales, gastos que se cifran en un 4,93% del total de costes. Hay que precisar que el informe técnico sobre su justificación primero manifiesta que algunos de los conceptos que la recurrente cita y cuantifica en su justificación, posteriormente se omiten en el desglose de estos costes, y tras esto, hace referencia a la justificación mediante

informe de auditor independiente o desglose técnico que permita la verificación de dicho porcentaje con la estructura de costes de la empresa.

Este Tribunal considera que para justificar los gastos generales no resulta exigible necesariamente un informe de auditoría que tenga como alcance la contabilidad analítica o los costes de la entidad licitadora. Sin embargo, tampoco puede considerarse válida la simple mención de un porcentaje sin ninguna explicación o soporte que permita valorar su razonabilidad, especialmente cuando dicho porcentaje resulta notablemente inferior al previsto en el presupuesto base de licitación, ya que ello impide verificar la consistencia económica de la partida. Ello no significa que la ausencia de dicha justificación deba conllevar necesariamente el rechazo de la oferta, ya que la valoración debe realizarse de forma conjunta, ponderando el peso relativo de cada partida en el total del presupuesto.

Por último, resulta destacable que, respecto de las críticas vertidas por la entidad contratante sobre los costes indirectos justificados por la recurrente, esta no efectúa ninguna alegación.

A la vista de lo anteriormente expuesto, y atendiendo a las objeciones formuladas por el órgano de contratación en relación con la insuficiente justificación de: los gastos de personal, en particular, respecto de la antigüedad del personal adscrito; de los costes indirectos, sobre los cuales la recurrente no formula alegación alguna; y de los gastos generales, respecto de los cuales no se incluyen todos los conceptos referidos en su propia justificación, y cuya justificación documental resulta incompleta, este Tribunal considera que la decisión adoptada por la entidad contratante se encuentra debidamente motivada y se enmarca dentro del ámbito de discrecionalidad técnica.

Si bien la recurrente acierta al señalar que no resulta exigible un informe de auditoría para justificar los gastos generales y que, en este caso concreto, la necesidad de prever coste por sustituciones por vacaciones no resulta determinante dada la naturaleza de la prestación, tales aspectos no desvirtúan el juicio técnico en su conjunto.

Por tanto, a la vista de las alegaciones formuladas en el recurso, no se aprecian elementos que permitan concluir que dicho juicio técnico adolezca de error manifiesto, arbitrariedad o



discriminación, por lo que procede la desestimación de este motivo de impugnación y, con él, del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar la reclamación interpuesta por D. M. E. J. B. , en representación de JIMÉNEZ BAQUERO CONSULTING OBRAS Y PROYECTOS, S.L. y por D. F. A. B. A. en representación de TECNOMEDITERRÁNEA, S.L., (UTE JIMÉNEZ BAQUERO CONSULTING OBRAS Y PROYECTOS, S.L. - TECNOMEDITERRÁNEA, S.L.), contra su exclusión del procedimiento “*A.T para la redacción del proyecto y dirección de obra de nueva viga cantil, defensas y gers en frente 15 y 16 de la TGL. Dársena de escombreras*”, expediente 82/2024.0-Inf.1028, e inadmitir el recurso contra su valoración en un criterio automático dentro del mismo procedimiento.

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 multa prevista en el artículo 58.2 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES