

Recurso 365/2014**Resolución 222/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 10 de junio de 2015

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TAXO VALORACIÓN, S.L.** contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen la licitación del contrato denominado “Servicio de peritaciones judiciales en el ámbito de la Administración de Justicia de la Provincia de Granada”, convocado por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada (Expte.06/2014), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 21 de noviembre de 2014, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 228 y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución.

El valor estimado del contrato asciende a 365.656,20 euros y entre las empresas que presentaron proposiciones en el procedimiento figura la ahora recurrente.

SEGUNDO. El 9 de diciembre de 2014, tuvo entrada en el Registro de la Delegación del Gobierno en Granada recurso especial en materia de contratación interpuesto por



la entidad TAXO VALORACIÓN, S.L. contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación del servicio antes mencionado.

El 16 de diciembre de 2014, tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal oficio del órgano de contratación dando traslado del recurso especial presentado, así como del expediente de contratación, junto con el informe sobre el recurso y un listado de los licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones.

TERCERO. Mediante escrito de 18 de diciembre de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito de interposición al otro licitador que presentó oferta en el procedimiento, la ASOCIACIÓN DE PERITOS TASADORES JUDICIALES DE ANDALUCÍA, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no constándole a este Tribunal la presentación de ninguna alegación en el plazo concedido.

CUARTO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.



SEGUNDO. Ostenta legitimación el recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitador en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. Debe analizarse ahora si los actos impugnados son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 40 del TRLCSP.

El recurso especial se ha interpuesto contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen en un contrato de servicios incluido en la categoría 27 del Anexo II del TRLCSP y por tanto, no sujeto a regulación armonizada, pero cuyo valor estimado supera el umbral comunitario y pretende ser concertado por una Administración Pública.

Por tanto, es procedente el recurso especial de conformidad con lo establecido en los artículos 40.1 b) y 40.2 a) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 a) y c) del TRLCSP establece que *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

- a) *Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.*
- b) (...)
- c) *Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de publicación.”*



El 21 de noviembre de 2014, el anuncio de licitación se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía. Asimismo, al anuncio del perfil se adjuntan los pliegos del contrato, por lo que computando como <<dies a quo>> para el inicio del plazo el 22 de noviembre -día siguiente a la publicación de la convocatoria y puesta a disposición de los pliegos-, el recurso presentado en el registro del órgano de contratación el 9 de diciembre de 2014, se ha interpuesto dentro del plazo legal el cual finalizaba el 12 de diciembre.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio del único motivo en que éste se sustenta, donde el recurrente denuncia que los precios fijados en los pliegos no respetan las reglas previstas en la ley, siendo muy inferiores a los fijados tanto en convocatorias anteriores del mismo órgano de contratación para la provincia de Granada, como en contratos coetáneos con el mismo objeto de otras provincias andaluzas, sin que exista motivación alguna en los pliegos que justifique la cuantificación efectuada.

En tal sentido, el recurrente considera infringido el artículo 87 del TRLCSP, al no fijarse en los pliegos un precio adecuado atendiendo al de mercado, imposibilitando con ello la participación real de los empresarios, la recta aplicación de los principios de la licitación y el cumplimiento efectivo del contrato.

El recurrente continúa manifestando que a lo anterior se añade la incorporación por vez primera en los expedientes de contratación de la provincia de Granada, de dos prestaciones gravosas para el adjudicatario, a saber, la realización de dictámenes periciales en los casos de asistencia jurídica gratuita -donde la retribución fijada en una Orden es tan exigua que la experiencia demuestra que ningún profesional tiene el menor interés en aceptar el encargo- y la emisión de dictámenes en el ámbito de la Jurisdicción Social, donde la contraprestación se vincula a su inclusión en la tasación de costas, de forma que es preciso que se imponga la condena en costas y que se proceda a su exacción.



Finalmente, el recurrente alega que la Administración no es libre de fijar los precios que quiera, pues tiene el deber jurídico de establecer un precio adecuado atendiendo al precio de mercado y no debe enriquecerse injustamente obteniendo prestaciones por debajo del coste exigible. Además, no es admisible falsear la competencia mediante la imposición de precios excesivamente bajos, por debajo de coste o a pérdida, en la medida que constituyen fenómenos anticoncurrenciales.

Con base en todo lo anterior, se solicita la anulación del anuncio y de los pliegos impugnados, a fin de que se establezcan los precios adecuados.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe sobre el recurso señala que las tarifas fijadas por cada informe pericial se establecieron en función de los precios licitados en otras provincias.

SEXTO. Expuestas las alegaciones de las partes, procede examinar la cuestión controvertida, para lo cual debemos partir de la regulación que sobre el precio del contrato se establece en el TRLCSP.

El artículo 87.1 del TRLCSP establece que *“En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.*

El precepto transcrito utiliza las expresiones “precio adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato” y “precio general de mercado”, si bien no define ni



establece parámetros concretos para la determinación de estos conceptos que, en sí mismos, encierran cierta indeterminación que habrá necesariamente que resolverse caso a caso, atendiendo a las peculiaridades de cada licitación concreta.

Al respecto, existe una asentada doctrina administrativa de los distintos tribunales de recursos contractuales, incluido el nuestro, sobre el precio del contrato. En este sentido, hemos de citar la Resolución 85/2014, de 15 de abril, de este Tribunal donde ya se señalaba lo siguiente: <<(…) en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que: “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.”

El principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP. Por tanto, tal y como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales “no se impone a la Administración un “suelo” consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que lejos de encontrarnos con un “suelo” nos encontramos con un techo indicativo.”>>

Asimismo, hemos de aludir a la Resolución 118/2015, de 6 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que resume de manera



clarificadora el criterio que impera en esta materia. Dice así la Resolución citada << (...) debe señalarse que, tal y como indica el órgano de contratación, el recurrente no ha presentado justificación alguna sobre las alegaciones contenidas en el recurso, y, tan siquiera lo ha motivado mínimamente. En este sentido, debemos recordar que en el recurrente recae la carga de razonar y justificar adecuadamente los motivos de impugnación que articula (así lo explicamos ya en nuestra resolución 406/2014 de 23 de mayo) y ello resulta aún más importante cuando se alega la inviabilidad económica de un contrato.

Siendo así, resulta procedente traer a colación el acuerdo 54/2014 del Tribunal de Contratación de Recursos Contractuales de Aragón, que ya citamos en nuestra resolución 912/2014 que indicaba, respecto a la correcta estimación del presupuesto de licitación, lo siguiente: “(...) El concepto «precio general de mercado» utilizado en este precepto es un concepto jurídico indeterminado, determinable en base a la actividad licitadora de la Administración. El artículo 87 TRLCSP únicamente establece las pautas para determinar el precio del contrato, pero la Ley no determina con exactitud los límites, procediendo una interpretación en su aplicación en cada caso concreto. Por su parte, el artículo 1 TRLCSP dispone que la regulación de la contratación del sector público tiene por objeto, entre otros, el de «...asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, adquisición de bienes y la contratación de servicios». Este objetivo de control del gasto y eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación de servicios es un criterio interpretativo del artículo 87 TRLCSP.

(...) Toda estimación, por definición, incluye elementos de intuición que no responden a realidades ciertas y veraces de las magnitudes sobre las que se proyectan, y menos cuando se trata de conocer el comportamiento de esas magnitudes en el futuro.

(...) La estimación del importe deberá ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato.



Esta evaluación del importe producirá en algunos casos un incremento y en otros una minoración con referencia al precio de las licitaciones anteriores. Es en la licitación donde se han de concretar las prestaciones solicitadas y los gastos necesarios para su obtención, realizando, en todo caso, una labor de cuantificación acreditada en el expediente de contratación. Como señala, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 64/2013, de 24 de julio de 2013 –cuya fundamentación y consideraciones comparte este Tribunal– «...el mandato de ajustarse al precio general del mercado no implica que el órgano de contratación no deba buscar la oferta económicamente más ventajosa y, en particular, el precio más bajo posible, siempre que ello no ponga en riesgo el cumplimiento del contrato mediante la inserción de condiciones económicas poco realistas. Una impugnación de la adecuación del precio debiera pues demostrar, más allá de las dudas propias de una materia que por definición está sometida a las cambiantes vicisitudes del mercado y de la situación económica general, que el órgano de contratación ha elaborado unos pliegos con un presupuesto inicial bajo cuya vigencia no cabe esperar suficiente concurrencia ni una ejecución normal del contrato (...)>>

De la doctrina expuesta pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- En el momento de fijar el presupuesto del contrato, el órgano de contratación debe atender al principio de control del gasto y eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación, principio consagrado en el artículo 1 del TRLCSP que debe presidir la interpretación del artículo 87 del TRLCSP.
- La evaluación del importe de la licitación producirá en algunos casos un incremento y en otros una minoración con referencia al precio de las licitaciones anteriores. Es en la licitación donde se han de concretar las prestaciones solicitadas y los gastos necesarios para su obtención.



- El órgano de contratación debe velar por que el precio sea adecuado para el cumplimiento del contrato realizando una estimación realista del coste del contrato. Ahora bien, eso no significa que no deba buscar el precio más bajo posible, siempre que ello no ponga en riesgo la ejecución contractual.
- Una impugnación de la adecuación del precio debe estar fundamentada y debiera demostrar que el presupuesto fijado en el pliego va a impedir razonablemente la concurrencia y la ejecución normal del contrato.

Pues bien, bajo las premisas expuestas hemos de analizar el supuesto objeto del recurso, donde el recurrente denuncia que los precios fijados en el PPT son inferiores a los de licitaciones anteriores promovidas por el mismo órgano de contratación y a los de licitaciones coetáneas de los órganos de contratación de otras provincias, lo cual unido al mayor gravamen que suponen dos prestaciones nuevas introducidas en el objeto del contrato, determina que la prestación tenga que efectuarse por debajo del coste exigible.

Al respecto, ya hemos analizado que en la labor de estimación del “precio adecuado” para la ejecución de la prestación conforme a lo previsto en el artículo 87.1 del TRLCSP, el órgano de contratación debe tomar en consideración el principio de control del gasto y eficiente utilización de los fondos destinados a la contratación, sin que en la cuantificación del importe del contrato se encuentre vinculado a los precios superiores de licitaciones anteriores o coetáneas de otros órganos de contratación, y ello por cuanto, los precios fluctúan y en épocas de crisis como la actual, suelen fluctuar a la baja.

Además, tampoco le consta a este Tribunal que precios más altos a los de la presente licitación hayan sido los más adecuados en orden a la ejecución de la prestación. Obviamente, un precio de licitación más alto resultará más ventajoso para los licitadores, pero ello no significa que sea el precio más adecuado para la correcta



ejecución del contrato, que es lo que postula el artículo 87 del TRLCSP, precepto que -no olvidemos- debe ser interpretado conforme al principio del control del gasto y eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Así las cosas, nos encontramos con que el recurrente invoca infracción del artículo 87 del TRLCSP, pero después no demuestra ni justifica que los precios fijados en el PPT sean realmente inviables para asumir el cumplimiento del contrato. Alude al falseamiento de la competencia, al enriquecimiento injusto de la Administración y al fenómeno anticoncurrencial, pero no aporta prueba efectiva de la inadecuación del precio fijado por la Administración en la licitación que examinamos.

Es más, paradójicamente, el recurrente impugna el pliego, pero también presenta oferta en el procedimiento, al igual que lo hace otro licitador, siendo así que en este tipo de contratos, suelen ser los únicos licitadores que participan en los procedimientos. Por ello, es posible concluir que en la presente licitación ha habido la máxima concurrencia, si tomamos como parámetro para medir este hecho el número de licitadores habituales en contrataciones de esta naturaleza en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Desde esta óptica, no es posible admitir el alegato del recurrente de que el precio fijado en el contrato no permite cubrir los costes de la prestación e incluso supone pérdidas. En el recurso no solo no se demuestra esta afirmación, sino que el devenir del procedimiento pone de manifiesto que la concurrencia en el mismo se ha producido en condiciones normales.

Con base en las anteriores consideraciones, procede desestimar el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal,



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TAXO VALORACIÓN, S.L.** contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen la licitación del contrato denominado “Servicio de peritaciones judiciales en el ámbito de la Administración de Justicia de la Provincia de Granada”, convocado por la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada (Expte.06/2014).

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

TERCERO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

