

**Recurso 524/2023**  
**Resolución 569/2023**  
**Sección Primera**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 24 de noviembre de 2023

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **INAFE FORMACIÓN Y EMPLEO S.L.U.**, contra la resolución, de 30 de octubre de 2023, de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio para la impartición de veintisiete acciones formativas de formación profesional para el empleo, dirigidas a personas trabajadoras desempleadas y ocupadas en el centro andaluz de formación integral de las industrias del ocio en Mijas (CIO MIJAS)”, respecto al **lote 4**, promovido por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Málaga (Expte. CONTR 2023 0000392652), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 26 de julio de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el 19 de julio de 2023, fecha en que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 685.965 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, el órgano de contratación acordó, mediante Resolución de 30 de octubre de 2023, la exclusión de INAFE FORMACIÓN Y EMPLEO S.L.U. (INAFE, en adelante) respecto al lote 4, por no haber justificado debidamente su oferta, inicialmente incurso en valores anormales o desproporcionados.

**SEGUNDO.** El 7 de noviembre de 2023, INAFE presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acto de exclusión antes citado.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 8 de noviembre de 2023, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, ha tenido entrada en esta sede.

El 10 de noviembre de 2023, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

Mediante escritos de 13 de noviembre de 2023, la Secretaría del Tribunal confirió trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, no habiéndose presentado ninguna en el plazo concedido.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y 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.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra la exclusión de la oferta de la recurrente en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y va a resultar formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.**

#### I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de su exclusión, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su adopción para que su oferta sea readmitida en la valoración de las proposiciones presentadas.

Funda esta pretensión en que, según lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), la justificación de las ofertas debe ir acompañada de evidencia documental que acredite los cálculos presentados; habiendo aportado la justificación en un documento donde se detalla, mediante tablas, todas y cada una de las partidas con el importe total del lote presentado, habiendo tenido en cuenta el convenio de referencia para el personal que fuera contratado en este servicio, y acompañando facturas de anteriores servicios de similar naturaleza, horas y número de participantes. Concluye que todos estos datos resultan fiables para justificar la viabilidad de su proposición.



## II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a al recurso esgrimiendo, en síntesis, que la recurrente presentó una tabla de costes, pero no concretó los conceptos recogidos en el modelo de justificación de valores anormales previsto en el PCAP. Además, no aportó evidencia documental acreditativa de los cálculos presentados, ni quedaron justificados los relacionados con las mejoras ofertadas.

### **SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.**

Expuestas las alegaciones de las partes, debe entrarse en el examen de la controversia, siendo procedente para su resolución exponer ciertos datos de interés que se desprenden del expediente de contratación y de la documentación adjunta al recurso interpuesto:

**1.** El apartado 8 del Anexo I del PCAP contiene un subapartado relativo al <<Modelo de justificación de valores anormales>> cuyo tenor, en lo que aquí interesa es el siguiente:

*<<A la vista de las ofertas presentadas y antes de proceder a la propuesta de adjudicación el órgano de contratación requerirá a los licitadores que incurran en valores anormales o desproporcionados que justifiquen la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma con arreglo a los siguientes criterios:*

*Desglose y justificación documental de las partidas de costes y gastos estimados durante la vigencia del contrato necesarias para la facturación de los lotes a los que se ha presentado, que justifique el suficiente margen de beneficios que haga viable económica y financieramente la ejecución de la oferta presentada, incluyendo el impacto económico en la cuenta de resultados de las propuestas de valor añadido ofertadas por el (sic) empresa licitadora.*

#### ACCIÓN FORMATIVA

<b>Desglose de costes directos</b>	<b>Importe</b>
<i>Costes laborales del personal docente (*): salarios, seguros sociales, complementos, dietas, gastos de locomoción, etc.</i>	
<i>Costes laborales del personal coordinador (*): salarios, seguros sociales, complementos, dietas, gastos de locomoción, etc</i>	
<i>Coste de los medios y materiales didácticos.</i>	
<i>Coste de consumibles y otros materiales necesarios.</i>	
<i>Coste alquileres y de arrendamientos financieros.</i>	
<i>Costes de seguro de accidentes del alumnado.</i>	
<i>Costes de cada una de las acciones incluidas en el plan de difusión-captación adicional del alumnado ofertado: coste de las acciones de publicidad en tres medios online, en tres medios offline, etc.</i>	
<i>Costes del plan de selección adicional del alumnado ofertado:</i> <i>• Costes de las acciones colectivas y acciones individuales, con el desglose de costes en que incurre: personal que lleve a cabo el proceso de selección, en su caso, materiales, otros,...</i>	
<i>Coste de los contenidos adicionales ofertados:</i> <i>• Desglose de los costes del manual adicional y específico relacionado con los objetivos de cada una de las acciones formativas objeto de licitación.</i>	



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desglose de los costes de la plataforma de formación online de apoyo didáctico software, servicio mantenimiento, personal en su caso etc.)</li> <li>◦ Plataforma online que complemente y mejore con contenidos relacionados con la especialidad formativa.</li> <li>◦ Plataforma online como espacio de encuentro e intercambio virtual para la mejora de adquisición y desarrollo de competencias.</li> <li>• Coste de las actividades didácticas complementarias adicionales planteadas (coste de ponentes, materiales, desplazamiento alumnado, etc.)</li> </ul>	
Coste del servicio de formación y orientación profesional al alumnado: coste del personal experto de orientación, coste de los materiales, coste de la impartición de las sesiones/talleres, etc	
Cualquier otro coste directamente relacionado con la acción formativa.	
<b>Desglose costes indirectos:</b>	
Costes laborales de personal de apoyo, en su caso: salarios, seguros sociales, complementos, dietas, gastos de locomoción, etc.(*)	
Otros costes asociados a la ejecución de la acción formativa.	
<b>Total costes</b> (euros)	
<b>Total beneficio</b> (euros)	

En Málaga, a de de 202

Fdo.:

La valoración de estos conceptos se presentará en formato tabla y se referirá al importe total por cada lote al que se haya presentado. Asimismo, deberá añadir al cuadro anexo evidencia documental que acredite los cálculos presentados. La no presentación de esta documentación supondrá la exclusión automática del procedimiento de licitación.

(\* Los costes laborales establecidos en el Convenio Estatal de Enseñanza y Formación No Reglada son los mínimos obligatorios legales. (...)>>.

2. Según consta en la documentación adjunta al recurso, al estar la proposición de la recurrente incurso en presunción de anormalidad o desproporción, fue requerida para justificar su oferta mediante escrito de 27 de septiembre de 2023, en el que se le indicaba, en lo que aquí interesa, que <<En aplicación del artículo 85.4 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tal y como se contempla en el Anexo I, punto 8º, del PCAP de la licitación, se comprueba que su oferta para el lote 4 presenta valores anormales o desproporcionados.

En virtud de lo expuesto, la Mesa de Contratación ha acordado que se le formule requerimiento para que justifique la viabilidad de la oferta, mediante la presentación de la información y documentos que resulten pertinentes, concediéndoles para ello un plazo de cinco días hábiles, a contar desde el día siguiente al envío de la presente comunicación.

Se deberá tener en cuenta lo establecido en las páginas 76 y 77 del PCAP del contrato de referencia y presentar el modelo de justificación de valores anormales y la documentación justificativa correspondiente>>.



**3.** INAFE, en el plazo concedido, presentó:

-Tabla de costes directos, indirectos, beneficio industrial y otros gastos con sus respectivos importes, así como el importe total de la propuesta presentada.

-En el apartado relativo a los costes salariales, incluyó el salario anual y contingencias comunes anuales del profesor/titular con labores de coordinación. Añade que *<<En consecuencia del coste que marca el convenio al que nos debemos de acoger, utilizamos para calcular los costes de los docentes un aumento del 100% sobre el coste/hora fijado por convenio, con ello lo que pretendemos desde INAFE es mejorar el precio/hora que se abona a los docentes por sus servicios prestados>>*.

-En el apartado relativo a otros costes directos, indicó el importe de los costes de material, seguro de accidentes, de publicidad, de evaluación y control de calidad y los derivados de la contratación de personas especializadas en la atención de alumnos con discapacidad. Asimismo, la recurrente señala en el documento presentado que *<<Para el cálculo de las partidas de material, seguros de accidentes, publicidad y costes de evaluación y control de calidad, detalladas en la tabla anterior, se ha estimado el importe según facturas de anteriores cursos de similar naturaleza que anexamos a este documento.*

*Para el cálculo de la partida destinada a la contratación de personas especializadas en la atención de alumnos con discapacidad, este perfil laboral tiene el mismo coste según el convenio de referencia IX Convenio colectivo nacional de enseñanza y formación no reglada, que un formador/a cuyo coste total hora es de 15,46€ que dedicando un 50% de las horas totales de formación se aplica ese importe a los gastos de costes directos estimados.*

*En esta partida de Costes Directos INAFE, no computa ningún coste de amortización aplicable a costes de alquiler y de arrendamientos financieros ya que las aulas donde se imparte la formación son cedidas por la Consejería de Empleo>>*.

-En el apartado relativo a costes indirectos, incluye una partida de costes de personal de administración (auxiliar administrativo), indicando que *<<Para el cálculo y la imputación de estos costes a la oferta, se ha supuesto que las labores de la persona de administración le conllevará un 65% de las horas totales de la formación del lote 4, que sería una estimación de aproximadamente 135 horas de dedicación a las tareas administrativas y de organización aproximadas>>* .

-En cuanto al beneficio industrial y otros costes, INAFE indica lo siguiente: *<< 4. BENEFICIO INDUSTRIAL: Con este cálculo y estimación de costes propuestos INAFE obtiene un margen empresarial acorde con la prestación de servicio propuesto en la licitación de un 6% sobre la base de la propuesta presentada.*

*5. OTROS GASTOS: Para el cómputo de esta partida sobre los medios de comunicación utilizados entre formadores y participantes, se utilizarán varios medios disponibles como son las plataformas de servicios de videoconferencias, comunicaciones mediante chat instantáneo, teléfono y plataforma educativa>>*.

-Y finaliza señalando que *<<Para la justificación de los costes recogidos en las tablas anteriores se adjunta la siguiente documentación: - Tablas salariales IX Convenio Colectivo de Enseñanza y Formación No Reglada>>*.

**4.** Tras la aportación de la anterior documentación, se emitió el 17 de octubre de 2023 un informe relativo a la justificación aportada por INAFE en el lote 4. En lo que aquí interesa, el informe señalaba lo siguiente:



<<La empresa licitadora pone a disposición la documentación justificativa en copia electrónica, a través de SIREC-Portal de licitación electrónica, con fecha 4 de octubre de 2023, en el plazo establecido.

La documentación justificativa consta de:

- a) Documento justificativo, firmado por el representante de la empresa, conforme a los conceptos detallados en el modelo de justificación de valores anormales recogidos en el PCAP.
- b) No aporta evidencia documental acreditativa de los cálculos presentados.
- c) Presenta el IX Convenio Estatal de Enseñanza y Formación no reglada y la Resolución de 19 de julio del 2022 de la Dirección General de Trabajo por la que se registra y publica el acuerdo de modificación y la actualización de las tablas salariales del Convenio mencionado anteriormente.

(...) De la documentación aportada por la empresa para justificar la oferta presentada, cabe señalar lo siguiente:  
En el documento justificativo, la empresa realiza un desglose de los costes: directos e indirectos, relacionados con la acción formativa, en el que estima:

#### **COSTES DIRECTOS**

##### A) Retribuciones del personal:

El coste asociado a esta partida se ampara a lo dispuesto en el IX Convenio Estatal de Enseñanza y Formación no reglada y la Resolución de 19 de julio del 2022 de la Dirección General de Trabajo por la que se registra y publica el acuerdo de modificación y la actualización de las tablas salariales del Convenio mencionado anteriormente.

• Incluye costes salariales del personal formador/coordinador que incrementa un 100% el precio hora según Convenio. (7.488,00 €)

##### B) Costes de medios y materiales didácticos:

##### C) Costes de consumibles y otros materiales necesarios:

No especifican el desglose de costes. Imputa 900,00€ en concepto de "material".

Como evidencia documental presenta una factura de 2021 en la que se recoge material de un curso diferente al de objeto de licitación. (1.000,65€)

No hace referencia a los manuales específicos para la impartición de las acciones formativas.

##### D) Costes de alquileres y de arrendamientos financieros:

No imputa costes.

##### E) Costes de seguros de accidentes del alumnado:

Imputa 147,88€

No quedando acreditado con evidencia documental, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP "Criterios de adjudicación".

##### F) Coste de plan de difusión/captación adicional:

Imputa 1.120,00€

Presenta una factura de 2021 de prestación de servicios de publicidad, en relación a otra acción formativa, no contemplando las mejoras propuestas en el plan de difusión. (medios on line y off line)

##### G) Costes de los contenidos adicionales ofertados:

No especifican el desglose de costes.

No quedando acreditado con evidencia documental, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP "Criterios de adjudicación".

##### I) Costes del servicio de Información y Orientación profesional al alumnado:

No especifican el desglose de costes.

No quedando acreditado con evidencia documental, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP "Criterios de adjudicación".

#### **• COSTES INDIRECTOS:**

Imputa 1.497,60€

Los costes indirectos corresponden al 10% sobre el coste total de la acción formativa.



Imputa el coste del personal de administración de INAFE a un 65% de las horas totales del lote objeto de licitación (135 horas).

No quedando acreditado con evidencia documental, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP "Criterios de adjudicación".

**• OTROS COSTES ASOCIADOS:**

Imputa el 4 % que supone 599,04€

En él se incluye: medios de comunicación utilizados entre formadores y participantes, plataforma de servicios de videoconferencias, comunicaciones mediante chat instantáneo, teléfono y plataforma educativa.

No quedando acreditado con evidencia documental, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP "Criterios de adjudicación".

**• BENEFICIO INDUSTRIAL:**

Estiman un beneficio industrial del 6 % por un importe de 898,56 €.

**CONCLUSIONES:**

- Presentan una tabla de los costes, pero no concretan los conceptos recogidos en el modelo de justificación de valores anormales recogidos en el PCAP.
- No aportan evidencia documental acreditativa de los cálculos presentados.
- No quedan acreditados los costes relacionados con las mejoras ofertadas por la entidad licitadora

*Del análisis de la documentación aportada por la entidad licitadora, se concluye la no existencia de suficiente especificación y justificación de los costes directos e indirectos que sirven de base para la oferta presentada>>.*

5. El 30 de octubre de 2023, el órgano de contratación, previa propuesta de la mesa excluye la oferta de la recurrente por no haber sido debidamente justificada.

Expuestos los antecedentes necesarios para la resolución de la controversia, procede su examen.

Como punto de partida, hemos de atender al tenor del PCAP (apartado 8 del Anexo I) que es exhaustivo y detallado en cuanto al desglose de costes y gastos estimados durante la vigencia del contrato, previendo asimismo la justificación documental de los cálculos realizados. En tal sentido, el pliego incluye un cuadro modelo de costes para que los licitadores lo cumplimenten con los importes correspondientes y acompañen evidencias documentales de los cálculos que hayan reflejado en el citado cuadro. Al respecto, hemos de recordar que el PCAP, como tantas veces se ha indicado por este Tribunal (v.g. Resoluciones 524/2023, 457/2023 y 428/2023 por citar las más recientes), una vez aprobado por el órgano de contratación y aceptado por los licitadores al presentar sus ofertas, constituye ley entre las partes. Asimismo, no consta que el citado pliego haya sido impugnado por INAFE, constituyendo un acto firme a cuyo contenido debe estarse.

Pues bien, si comparamos el desglose de costes que efectúa el pliego con el que realiza la recurrente en su escrito de justificación, de un lado, nos encontramos con que determinadas partidas del PCAP no aparecen concretadas en aquel (así, los costes del plan de selección adicional del alumnado ofertado, coste de los contenidos adicionales ofertados -manual adicional y específico relacionado con las acciones formativas y plataforma de formación online- y coste de actividades didácticas complementarias como coste de ponentes, materiales y desplazamiento del alumnado), ni nada dice la recurrente para justificar tal ausencia de costes; y de otro, nos encontramos con que la justificación documental de determinados gastos resulta insuficiente o sencillamente no es apta para ese fin (gastos de material, de publicidad etc.) amén de no quedar justificados otros costes como el de seguro de accidentes.

Y aunque el PCAP utiliza el término amplio de <<evidencias documentales>> para justificar los cálculos de las distintas partidas, los documentos acreditativos aportados tienen que servir para dar por válido el cálculo de un



determinado gasto, sin que la mera remisión genérica a facturas aportadas de cursos anteriores resulte explicativa de los costes del servicio a que se refiere el lote 4, el cual incluye dos programas formativos (planificación y gestión del departamento de limpieza en establecimientos hosteleros e inglés elemental para pisos) que no tienen que ver con aquellos a que se refieren las facturas (gestión de archivos y operaciones administrativas comerciales), siendo, además, dichas facturas emitidas en 2020 y 2021 lo que determina que los precios en ellas reflejados hayan podido quedar desfasados respecto a los actuales.

Lo expuesto, conduce a que no pueda prosperar la pretensión de la recurrente. La redacción literal del PCAP ha sido conocida y aceptada por INAFE, siendo clara cuando prevé que, la no presentación de evidencia documental que acredite los cálculos presentados supondrá la exclusión automática de la licitación. Es más, aun admitiendo la hipótesis de que antes de proceder a la exclusión hubiese que dar plazo a la recurrente para que justificase determinados costes, no podría seguirse el mismo criterio respecto de aquellos cuyo importe no se ha contemplado inicialmente en la justificación presentada pues, de concederse plazo de subsanación o aclaración en este caso, se estaría confeccionando una nueva justificación de la anormalidad de la oferta.

Como señalamos en nuestra Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, << (...) una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

*Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurso en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas)>>.*

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe desestimarse.

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

## ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por entidad **INAFE FORMACIÓN Y EMPLEO S.L.U.**, contra la resolución, de 30 de octubre de 2023, de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio para la impartición de veintisiete acciones formativas de formación profesional para el empleo, dirigidas a personas trabajadoras desempleadas y ocupadas en el centro andaluz de formación integral de las industrias del ocio en Mijas (CIO MIJAS)”, respecto al **lote 4**, promovido por la Dirección Provincial del Servicio Andaluz de Empleo en Málaga (Expte. CONTR 2023 0000392652).



**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada mediante Resolución de este Tribunal de 10 de noviembre de 2023.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.

