

Recurso 561/2023
Resolución 604/2023
Sección Primera

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

Sevilla, 7 de diciembre de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIDASCALIA FORMACIÓN Y CONSULTORÍA S.L.**, 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 a los lotes **6** y **7**, 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 la oferta de DIDASCALIA FORMACIÓN Y CONSULORÍA S.L. (DIDASCALIA, en adelante) respecto a los lotes 6 y 7, por no haberse justificado debidamente y hallarse inicialmente incurso en valores anormales o desproporcionados.

SEGUNDO. El 22 de noviembre de 2023, DIDASCALIA 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 23 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 1 de diciembre de 2023, este Tribunal dictó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Mediante escritos de 28 de noviembre de 2023, se dio traslado del recurso a los interesados concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, habiéndose presentado en plazo las formuladas por la entidad BESTPEOPLE SOLUTIONS S.L.

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.

Impugna la exclusión de su oferta con apoyo en los siguientes motivos:

- La forma de evidenciar los cálculos presentados debe ser estimativa y al no estar desarrollándose aún los cursos objeto del contrato no es posible aportar pruebas documentales de los gastos realizados. Por tanto, la justificación aportada debería ser prueba suficiente para valorar los gastos estimados que se van a producir. Y añade que *<<Como prueba documental adicional, podemos aportar una declaración responsable si así lo desean, aunque entendemos que la justificación aportada es más que suficiente>>*.

- La documentación justificativa de la baja ofertada se viene presentando de esta misma manera desde hace mucho tiempo, sirviendo como evidencia documental que se acrediten los cálculos presentados. Es la primera vez que se acuerda la exclusión por no encontrarse debidamente justificadas las ofertas. Y concluye que *<<en varias*



licitaciones en las que a nuestra entidad se le ha solicitado una justificación de baja, hemos tramitado la documentación de manera similar, siendo aceptada y adjudicándonos lotes incluidos en la misma>>.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a los motivos del recurso esgrimiendo, en síntesis, los siguientes:

El apartado 8 del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) incluye una tabla de las partidas de costes y gastos estimados durante la vigencia del contrato como modelo de justificación de valores anormales, y especifica <<... que deberá añadirse al cuadro, evidencia documental que acredite los cálculos presentados. La no presentación de esta documentación supondrá la exclusión automática del procedimiento>>.

A la vista de la documentación aportada por la recurrente, se elaboró un informe técnico en el que, tras el examen oportuno, se concluyó que no se aportaba evidencia documental acreditativa de ninguno de los cálculos presentados en la tabla de costes, tal y como recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP; lo que supone la exclusión automática del procedimiento. Como consecuencia de lo anterior, la mesa de contratación propuso al órgano de contratación la exclusión, quien la acordó en la resolución objeto del recurso.

No es cierto que no puedan presentarse documentos (presupuestos, facturas proforma, nóminas, facturas de cursos anteriores con iguales características, etc.). Asimismo, cada licitación viene determinada por sus propias características, no pudiendo tomarse en consideración que la baja se haya podido justificar en otros procedimientos con la misma documentación.

III. Alegaciones de la entidad interesada.

Se opone a los motivos del recurso esgrimiendo, en síntesis, que había que cumplir el contenido del pliego y que no hacerlo determinaba la exclusión automática del proceso. Asimismo, señala que no puede escudarse la recurrente en que ha presentado la misma justificación en otras licitaciones, pues cada una de ellas tiene sus propias particularidades y se rige por sus propios pliegos.

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

Desglose de costes directos	<i>Importe</i>
<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> • <i>Desglose de los costes de la plataforma de formación online de apoyo didáctico software, servicio mantenimiento, personal en su caso etc.)</i> ◦ <i>Plataforma online que complemente y mejore con contenidos relacionados con la especialidad formativa.</i> ◦ <i>Plataforma online como espacio de encuentro e intercambio virtual para la mejora de adquisición y desarrollo de competencias.</i> • <i>Coste de las actividades didácticas complementarias adicionales planteadas (coste de ponentes, materiales, desplazamiento alumnado, etc.)</i>	
<i>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</i>	
<i>Cualquier otro coste directamente relacionado con la acción formativa.</i>	
Desglose costes indirectos:	
<i>Costes laborales de personal de apoyo, en su caso: salarios, seguros sociales, complementos, dietas, gastos de locomoción, etc.(*).</i>	
<i>Otros costes asociados a la ejecución de la acción formativa.</i>	
Total costes (euros)	
Total beneficio (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 los lotes 6 y 7 presentan 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 las ofertas citadas, 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. DIDASCALIA, en el plazo concedido, presentó desglose de costes según el modelo establecido en el apartado 8 del Anexo I del PCAP y escrito justificando los mismos, haciendo referencia a múltiples acuerdos comerciales con proveedores en material didáctico y de otra índole, a la disposición de una base sólida de contenidos, a la colaboración con múltiples empresas para la gestión de la formación de su personal y, respecto a los costes salariales, indica que pone a disposición de la Administración, en caso de que lo considere necesario, toda acreditación documental del cumplimiento de lo establecido en el Convenio.

Tras la aportación de la anterior documentación, se emitieron el 17 de octubre de 2023 sendos informes sobre la viabilidad de la oferta de la recurrente en los lotes 6 y 7. Los informes analizaron la justificación y concluyeron de modo idéntico en ambos lotes que:

<<Presentan una tabla de los costes, conforme a los recogidos en el modelo de justificación de valores anormales recogidos en el PCAP.

No aportan evidencia documental acreditativa de ninguno de los cálculos presentados en la tabla de costes, tal y como se recoge en el Anexo I apartado 8 del PCAP “Criterios de adjudicación”, lo que supone la exclusión automática del procedimiento.

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».

4. El 30 de octubre de 2023, el órgano de contratación, previa propuesta de la mesa, excluye la oferta de la recurrente en los lotes 6 y 7 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, previendo expresamente la exclusión automática de la licitación en caso de no adjuntarse las citadas evidencias documentales. Es más, el requerimiento formulado a la recurrente para justificar la anormalidad de su oferta, incidía igualmente en la acreditación documental de partidas y costes.

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 DIDASCALIA, constituyendo un acto firme a cuyo contenido debe estarse.

Pues bien, en el escrito de recurso, DIDASCALIA aduce, como motivos frente a la exclusión de su oferta, que como los cursos a licitar no se han desarrollado aún no puede aportar pruebas documentales de los gastos realizados y que siempre ha presentado la justificación de las bajas del mismo modo, siendo estas aceptadas en otras licitaciones y adjudicándole finalmente los lotes afectados.

Ahora bien, ninguno de estos argumentos puede acogerse. El modelo de justificación de valores anormales contenido en el apartado 8 del Anexo I del PCAP era claro y taxativo en cuanto al modo de proceder, (i) exigiendo el desglose y justificación documental de las partidas y costes estimados durante la vigencia del contrato y (ii) sancionando con la exclusión automática la falta de aportación de evidencias documentales. Si la recurrente no estaba conforme con este contenido del pliego debió impugnarlo en su momento procedimental oportuno, sin que pueda ahora - en vía de recurso- pretender apartarse del contenido del pliego con argumentos insostenibles.

En tal sentido, no cabe la afirmación de que no es posible aportar pruebas documentales porque los gastos no se han realizado aún. Lo que el PCAP exige es evidencia documental de que la entidad licitadora puede asumir determinados costes y ello puede acreditarse, como señala el órgano de contratación en su informe al recurso, con facturas proforma, nóminas, facturas de cursos anteriores con iguales características etc.

Y por otro lado, el hecho de que en otras licitaciones se hayan aceptado bajas justificadas por la recurrente de la misma manera que en la presente licitación no es argumento válido porque cada licitación tiene sus reglas y se rige por sus propios pliegos, siendo un dato indiscutible que el PCAP de esta licitación era claro en cuanto a la justificación documental de los costes de la oferta incurso en valores anormales y respecto a la exclusión automática como consecuencia ineludible de su incumplimiento.

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 la entidad **DIDASCALIA FORMACIÓN Y CONSULTORÍA S.L.**, 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 a los lotes **6** y **7**, 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 1 de diciembre 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.

