



Expte.: R-58/2016

ACUERDO 61/2016, de 12 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don C.C.G. contra la adjudicación del contrato de “*Realización de perfiles barimétricos en el río Ebro en Navarra*”, efectuada por la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 4 de agosto de 2016 se publicó el anuncio de licitación del contrato denominado “*Realización de perfiles barimétricos en el río Ebro en Navarra*”, promovido por la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno de Navarra. En dicha licitación, tramitada a través de un procedimiento abierto, presentó su oferta don C.C.G. bajo la denominación “Alinea Ingeniería, S.L.”

SEGUNDO.- Durante la tramitación del procedimiento se observó que incurrían en la presunción de oferta anormalmente baja las ofertas de los licitadores “Tecmarin 1990, S.L.” y “Alinea Ingeniería, S.L.” y tras requerírseles información adicional, sus ofertas se consideraron adecuadas, por lo que se procedió a adjudicar el contrato a la mercantil “Tecmarin 1990, S.L.” mediante Resolución 735/2016, de la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

TERCERO.- Don C.C.G., que había presentado una oferta en la licitación interpone una reclamación contra la adjudicación del contrato, solicitando la suspensión

de la adjudicación, la aportación de nueva documentación y la inadmisión de la oferta de “Tecmarin 1990, S.L.”, así como que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la valoración de la justificación de las bajas, señalando que la corrección del informe de valoración de la oferta resulta imposible y que no resulta relevante dada la mayor ponderación otorgada a la oferta económica, por lo que no afectaría al resultado final.

En el escrito de reclamación, tras manifestar sus discrepancias con el informe de valoración, manifiesta también las siguientes discrepancias sobre la justificación de la oferta presentada por la adjudicataria “Tecmarin 1990, S.L.”:

- Respecto a que dispone equipos en propiedad y amortizados, señala que es cierto que son equipos de alto valor económico y con apreciable repercusión en los costes, pero no ha demostrado en la documentación aportada que dichos equipos se encuentren amortizados.

- Que la mera mención a una buena planificación del trabajo no muestra qué ahorro consigue respecto a las demás ofertas.

- Que la argumentación de disponer de expertos altamente cualificados o la gran formación técnica de los responsables batimetría y topografía es algo común a las tres empresas licitadoras por cuanto se trata de un campo muy especializado.

-Que la mención a riesgos laborales no singulariza la oferta por cuanto se trata de una obligación legal.

- Que frente a la argumentación de buena optimización de la logística y alojamientos considera que eso es algo lógico en todo licitador pero que no se ha aportado ninguna documentación que señale un ahorro sin figurar ningún número o dato en ese estudio, como podría ser el número de kilómetros de traslados que se han estimado.

- La integración de sistemas, con sistemas automáticos de recogida de datos, no es algo distinto de las obligaciones que impone el pliego en su punto 7.3.

- El disponer de equipos independientes y bien coordinados para la batimetría y la topografía es algo necesario para cumplir adecuadamente el contrato.

- La mención a la red geodésica activa olvida mencionar que es gratuita y el alta en dicha red se obtiene prácticamente en un día.

- Que la optimización de la navegación solo tiene sentido en batimetrías marinas pero la distancia entre perfiles en un cauce fluvial es la que es y no se puede optimizar.

En resumen, según indica, las explicaciones se centran en aspectos generalistas y comunes a todas las ofertas.

Además, discrepa con el posible beneficio del 10% que figura en la explicación de la oferta de la adjudicataria. Considera que, de acuerdo con la documentación aportada, la adjudicataria no recurriría a la subcontratación por lo que entiende que la ejecución se realizará con personal propio. A este respecto señala que no ha especificado la relación laboral, categoría, antigüedad u otros factores que permitan comprobar si se cumple el Convenio. Por ejemplo, señala que el ingeniero topógrafo cuenta con 20 años de experiencia en la justificación de su baja pero en la descripción del equipo humano señala que cuenta con 29 años de experiencia. Sin embargo se desconoce si esta antigüedad lo es en la empresa. Respecto al técnico de batimetría y al técnico de topografía no especifican si forman parte de la empresa o si se contratarán y si se les aplica el Convenio de ingenierías, pero teniendo en cuenta que deben tener una antigüedad de al menos 10 años no parece posible cumplirlo. Considera evidente que se ofrecen unos perfiles con mucha experiencia y existen dudas, de acuerdo con la documentación aportada, de que su retribución sea acorde con ellas. También destaca que para los mismos perfiles técnicos se utilicen costes diferentes.

Respecto a los costes no aporta apenas datos, señala que no existe coste de amortización aunque no aporta pruebas, y tampoco aporta justificación de los costes indirectos de transporte respecto a los kilómetros estimados, datos que permitan comprobar si los vehículos están amortizados y tampoco sobre el transporte del director del estudio y su coste. En cuanto a los costes de alojamiento, que señala que están estimados conforme al Convenio, que no cita, pero señala que según el Convenio de Ingenierías teniendo en cuenta las dietas que corresponderían al equipo de topografía (49 euros por día para un total de 19 o 18 días) resultaría un importe de 1.813 euros que serían superiores a los 1.700 euros estimados. Añade que si se hace un análisis de todos los equipos con el director de estudio tampoco serían suficientes las cuantías estimadas para cumplir con lo establecido en el Convenio.

Asimismo detecta una serie de errores en la justificación de la baja en la oferta económica:

- En el cuadro de costes agrupados por fases se incluye un coste de integración de datos y edición que dentro del cronograma de trabajos general de 34 días se le asignan 3 días (se obtiene de restar a los 10 días comprendidos del 25 al 34 del cronograma general, los 7 asignados al tratamiento de la de la topografía) y con un coste de 1.474,86 euros que no se ha tenido en cuenta en el desglose de precios de los medios humanos.

- Al ayudante de topografía de campo se le atribuyen 18 días cuando en el cronograma se le asignan 19 días.

- No se incluye ningún gasto de elaboración de la oferta y estudio de la licitación que pueden suponer unos 3-4 días de trabajo.

- No se ha contabilizado ningún día de traslado de equipos, es decir, la puesta del equipo en obra y su regreso (salarios y dietas).

-No se ha contabilizado ninguna pérdida por cuestiones climatológicas como se puede deducir del hecho de pasar de los 34 días efectivos señalados en el cronograma a los 2 meses ofertados. Es decir, que cualquier incidencia climatológica aumentaría los días efectivos y por tanto los costes, algo más que previsible pues es lógico que en los 19 días efectivos (2 meses) de trabajo en los meses de octubre, noviembre y diciembre llueva en bastantes días.

- No se incluye ningún gasto de estructura o general que en el caso de una empresa pequeña resulta elevado para los 2 meses estimados de contrato.

Por todo ello, considera que la oferta económica de la adjudicataria adolece de errores que la hacen inviable económicamente al trabajar a pérdida y, por tanto, en competencia desleal respecto a los demás licitadores.

Por último, con cita del Acuerdo 21/2013, de 30 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señala que la decisión de si una oferta puede cumplirse o no, no implica libertad para admitir sin más una oferta, sino que se requiere un informe técnico detallado sobre lo alegado por el licitador justificando que no afectará a la ejecución del contrato y que no existen prácticas restrictivas de la competencia. Por ello la decisión de aceptación no puede reproducir sin más la explicación del licitador interesado y debe responder a parámetros de razonabilidad y racionalidad.

CUARTO.- Con fecha 19 de octubre de 2016 el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, aporta el expediente del contrato.

QUINTO.- Previa notificación, “Tecmarin 1990, S.L.” se persona en la reclamación y con fecha 24 de octubre de 2016 presenta un escrito de oposición a la reclamación que se fundamenta en las siguientes alegaciones que se exponen en síntesis:

a) La reclamación carece de fundamento claro, rebatiendo el informe técnico y la valoración de la documentación justificativa de la baja, así como la capacidad técnica y

económica de su empresa, cuestionando todos los aspectos asociados a la licitación y pretendiendo que se repita el proceso al no haber resultado adjudicatario. Asimismo busca reducir al absurdo todo lo planteado en la oferta y en la justificación de la baja hechas por su empresa indicando que no hay nada excepcional, lo que no resulta cierto y queda claro al haber obtenido la mayor puntuación entre los licitadores.

b) Respecto a la falta de justificación de las amortizaciones aporta las facturas y justificantes de compra de los equipos.

c) Que una buena planificación, teniendo en cuenta la climatología y las condiciones reales del río permiten reducir los días de trabajo, de parada y desplazamientos, lo que conlleva una considerable reducción en tiempo y precio.

d) Respecto a lo afirmado en la reclamación sobre prevención de riesgos laborales señala que una buena prevención supone un ahorro de tiempo y gastos en una empresa.

d) Que la formación y experiencia de los responsables permite optimizar los trabajos y resolver problemas técnicos.

e) Que la integración correcta de los sistemas permite trabajar con lluvia y en condiciones adversas y reducir así tiempos y costes.

f) Respecto a la imposibilidad de optimizar la navegación señala que esa consideración es propia de quien no ha examinado y evaluado bien la zona de trabajo por cuanto el río presenta una gran cantidad de obstáculos, lo que hace que sea posible introducir una embarcación (rígida o neumática según las zonas), incluyendo en la planificación posibles puntos de extracción optimizando la gestión.

g) Respecto a las alegaciones sobre la estructura de la empresa señala que dos de las personas propuestas son socios de la empresa y trabajadores autónomos por lo que

no están sujetos al Convenio. Respecto a los dos ayudantes/técnicos si son personal de Convenio y por tanto se les aplicará.

h) Respecto a los gastos de elaboración de la oferta señala que su empresa no los factura nunca porque los entiende incluidos en el beneficio industrial y, en su caso, en las retribuciones de los socios trabajadores autónomos.

i) Respecto a los tiempos de trabajo señala que en el peor de los casos los trabajos serían inferiores a un mes y tres semanas e indicar, como se hace en la reclamación, que 19 días efectivos son 2 meses (60 días) implicaría un rendimiento inferior al 50%. Su oferta ha considerado que al haber dos equipos de trabajo en campo en paralelo se han considerado 24 días efectivos de trabajo en campo (como se puede ver en el cronograma) teniendo en cuenta que las condiciones climatológicas no afectan al trabajo de gabinete en la oficina. No obstante el equipo de “Tecmarin 1990, S.L.” si puede trabajar con lluvia y en caso de que la precipitación fuera muy elevada se procedería a adelantar el trabajo de procesado en el hotel.

SEXTO.- Con fecha 25 de octubre de 2016 el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, presenta sus alegaciones, que se exponen en síntesis:

a) Que la máxima diferencia entre las tres ofertas presentadas a la licitación es de 1.690 euros, lo que supone un 5'60% del presupuesto inicial, por lo que considera que todas se encuentran en la misma magnitud. Por ello, una vez recibida la documentación justificativa de las bajas ofertadas por “Alinea Ingeniería” y “Tecmarin 1990, S.L.” se comprobó que los precios correspondían a precios de mercado y que el personal asignado a cada fase del trabajo permitía cumplir el contrato.

b) Que respecto a las objeciones presentadas en la reclamación sobre el cumplimiento de la normativa laboral, costes de los transportes, alojamiento y manutención, la unidad gestora del contrato ha considerado que esos aspectos se corresponden con los del mercado.

c) Respecto a las alegaciones de la reclamación sobre el cronograma entregado y los días utilizados para calcular los costes totales señala que se confeccionaron diferentes cronogramas para la realización de la batimetría y la topografía, cada una de ellas con distinto personal y que la unidad gestora ha comprobado que los equipos asignados a cada fase de trabajo, con el personal señalado en la oferta y que en ambas tareas se ha asignado un técnico como mínimo a todo el periodo de trabajo.

d) En lo que se refiere a la diferencia encontrada en la oferta de “Tecmarin 1990, S.L.” en los trabajos de topografía donde se prevén 27 días de trabajo efectivo de ingeniero topógrafo con un ayudante en campo durante 18 días y el reclamante señala que son 19 días de ayudante los que figuran en el cronograma, esa diferencia supone un total de 99 euros que correspondería a los 90 euros de costo más 9 euros de beneficio industrial (10% de beneficio industrial), por lo que dicho importe no tendría relevancia a la hora de cumplir el contrato.

e) Respecto a que la oferta de la adjudicataria no incluye ningún gasto de estructura o general, la unidad gestora ha considerado que dentro del 10% de beneficio industrial se comprenden la repercusión de los gastos generales.

SÉPTIMO.- Los días 25 y 26 de octubre de 2016, el reclamante presenta nuevos escritos de alegaciones donde abunda en las alegaciones ya formuladas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la LFCP, las decisiones que adopte un Departamento del Gobierno de Navarra, como es el Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como es el caso, están sometidas a las disposiciones de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos

Públicos (LFCP) y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- El artículo 210 de la LFCP establece que la reclamación en materia de contratación pública se podrá interponer ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra por las empresas, profesionales e interesados en la licitación de un contrato público contra los actos de trámite o definitivos, que les excluyan de la licitación o perjudiquen sus expectativas.

En este caso, la reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al ser uno de los licitadores participantes en el procedimiento de adjudicación.

TERCERO.- La interposición de la reclamación se ha producido dentro del plazo legal de 10 días naturales previsto en el artículo 210.2.a) de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación formulada se fundamenta en la vulneración de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación, motivo incluido entre los que de forma tasada señala el artículo 210.3 de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

QUINTO.- Además de la solicitud de suspensión de la adjudicación del contrato, dos cuestiones plantea el reclamante, por un lado su discrepancia respecto a la valoración otorgada a su oferta técnica y, por otro, la inadmisión de la oferta económica presentada por la adjudicataria por incurrir en oferta anormal y no haber sido justificada adecuadamente.

En cuanto a la solicitud de suspensión de la adjudicación debemos señalar que ésta ya se ha producido ope legis dado que, conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 210 de la LFCP, la impugnación de la adjudicación de un contrato conlleva la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte una resolución sobre la

reclamación presentada. En consecuencia, este Tribunal nada más puede decir al respecto.

Sobre la valoración de su oferta técnica el propio reclamante manifiesta que *“la corrección de la valoración técnica es imposible y ya no es relevante, pues dada las ofertas económicas planteadas, independientemente del valor que se atribuya en una nueva valoración, no afectaría al orden de valoración de las ofertas presentadas, debido a la importancia de la oferta económica sobre el global y las puntuaciones”*, diciendo también que *“Entiendo que no es cuestión de este tribunal y así lo indica la distinta jurisprudencia de los tribunales de contratos analizar cuestiones técnicas, pero estos escritos se leen y sirven para reflexionar y corregir”*. En coherencia con lo expuesto, en el petitum de la reclamación no se solicita la revisión de esta valoración técnica.

Visto lo expuesto por el reclamante, el principio de congruencia que impone el artículo 213.2 de la LFCP impide a este Tribunal resolver acerca de cuestiones no solicitadas en la reclamación salvo en el caso de que se apreciara la existencia de nulidad de pleno derecho (último inciso del precepto antes citado), cosa que no ocurre en este caso.

Por ello, la única cuestión a analizar es si la oferta económica presentada por la adjudicataria adolece de anormalidad y resulta inviable.

SEXTO.- Como hemos señalado en numerosos acuerdos (por todos véase el reciente Acuerdo 57/2016, de 11 de noviembre) la técnica de baja anormal o desproporcionada se fundamenta en la previsión del artículo XIII.4 del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio que establece que: *“...En caso de que una entidad haya recibido una oferta anormalmente más baja que las demás ofertas presentadas podrá pedir información al licitador para asegurarse de que éste puede satisfacer las condiciones de participación y cumplir lo estipulado en el contrato”*, y esta previsión se recogía también en el artículo 55 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, que la

LFCP transpuso a nuestro ordenamiento interno, y se recoge ahora en el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

El considerando 103 de la Directiva 2014/24/UE significa que *“Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional”*.

La justificación última de esta técnica, como afirma el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 2/2013, de 16 de enero de 2013, es que *“los órganos de contratación del sector público deben velar porque el precio de los contratos corresponda con el del mercado, más allá de las rebajas que se ofrezcan en el proceso competitivo licitatorio (...). Ello es así porque (...) la contratación del sector público debe asegurar entre otros principios, el de la libre competencia”*.

Ahora bien, como ya dijimos en nuestro Acuerdo 32/2016, de 23 de junio, ninguna de las Directivas comunitarias en materia contractual ha establecido la forma de determinar cuando nos encontramos ante una oferta anormalmente baja, dejándolo en manos de los legisladores nacionales, por lo que para ello tendremos que acudir a nuestro ordenamiento interno.

La LFCP regula la cuestión en su artículo 91, disponiendo en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

“1. Cuando en un procedimiento de licitación se presente una oferta anormalmente baja respecto de las prestaciones del contrato que haga presumir que no va ser cumplida regularmente, la Administración antes de rechazar la oferta comunicará dicha circunstancia a todos los licitadores afectados para que en el plazo de cinco días presenten las alegaciones oportunas. A la vista de las alegaciones de los licitadores y previo el asesoramiento técnico oportuno se resolverá motivadamente sobre la admisión de la oferta, pudiendo solicitarse un informe de la Junta de Contratación Pública en circunstancias excepcionales.

2. Podrá presumirse que una oferta es anormalmente baja cuando sea inferior en treinta puntos porcentuales al importe estimado del contrato, salvo que se haya indicado otra cosa en las condiciones reguladoras del contrato”.

Por tanto, el licitador debe justificar adecuadamente la viabilidad de su oferta y esta justificación debe ser analizada técnicamente por la entidad adjudicadora de forma detallada, no bastando la simple admisión o inadmisión sin mayor motivación. Al respecto, el Tribunal Supremo (Sentencia de 17 de junio de 1990) tiene dicho que el informe tiende a ilustrar la voluntad del órgano que tiene que resolver y su razón de ser está en la garantía que esta valoración técnica representa para la viabilidad de la pretensión, susceptible de orientar el sentido y alcance que deba adoptar el acuerdo o su misma oportunidad.

En cuanto a la justificación de la viabilidad de la oferta, dispone el apartado 3 del artículo 91 de la LFCP (en similares términos lo hace el artículo 69 de la Directiva 2004/18/CE) que son circunstancias que justifican, entre otras, la admisibilidad de la oferta presentada:

- a) El ahorro que permita el procedimiento de construcción, el procedimiento de fabricación de los productos o la prestación de servicios.
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para ejecutar las obras, suministrar los productos o prestar los servicios.

- c) La originalidad de las obras, los suministros o los servicios propuestos por el licitador.
- d) El respeto de las disposiciones relativas a la protección y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación.
- e) La posible obtención de una ayuda de Estado por parte del licitador.

A esto añade el artículo 69 de la Directiva 2004/18/CE, precepto directamente aplicable, aun sin transposición expresa, al tratarse de un mandato claro, preciso e incondicionado, que *“Los poderes adjudicadores rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el artículo 18, apartado 2”*, es decir, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral.

En resumen, la aplicación de la técnica de la baja anormal o desproporcionada en la valoración de las ofertas económicas tiene como finalidad procurar asegurar su viabilidad y el cumplimiento de las normas aplicables a la prestación que se contrata, así como que el precio del contrato corresponda con el del mercado (como impone el artículo 35.1 de la LFCP), todo ello a fin de garantizar, entre otros principios, el principio de la libre competencia (artículo 21 de la LFCP).

A fin de alcanzar este objetivo, una vez apreciada por la entidad contratante la presunción de anormalidad en la oferta, conforme a la norma y al pliego que rige la licitación (ley del contrato, según reiterada jurisprudencia), el licitador debe ser requerido para justificar adecuadamente la viabilidad de la misma y esta justificación debe ser analizada técnicamente por la entidad adjudicadora de forma detallada, no bastando la simple admisión o inadmisión sin mayor motivación.

SÉPTIMO.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rige la licitación establece en su cláusula 5ª un importe máximo de licitación de

30.163,78 euros y en su cláusula 9ª, apartado 3, titulado “Sobre nº 3, oferta económica”, dispone lo siguiente:

“Se elaborará una única oferta, IVA excluido, conforme al ANEXO II del presente Pliego. Esta oferta no podrá superar el presupuesto máximo establecido en la cláusula 5 del presente Pliego. La que sea inferior a este presupuesto en quince puntos porcentuales, se considerará como oferta anormalmente baja, y únicamente será admitida previo trámite de audiencia si concurriesen las circunstancias establecidas en el artículo 91.3 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de Junio, de Contratos Públicos.

La oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.”

En consecuencia, conforme al PCAP, ofertas de 25.639,21 euros o cantidad inferior incurrirían en presunción de oferta anormalmente baja.

Tres fueron las empresas que presentaron oferta en el procedimiento y estas son sus cuantías y el porcentaje de baja sobre el importe máximo de licitación:

<u>EMPRESA</u>	<u>OFERTA</u>	<u>% DE BAJA</u>
“INGENIERÍA CARTOGRÁFICA GAROA, S.L.”	25.640 €	14,99 %
“TECMARIN 1990, S.L.”	23.950 €	20,60 %
“ALINEA INGENIERÍA, S.L.”	25.000 €	17,12 %

Como se puede apreciar, tanto la oferta presentada por la adjudicataria como por la reclamante superan ese límite del 15 % de baja y la tercera oferta presentada no lo hace por un escasísimo 0,01 %.

Por otro lado, la oferta presentada por la adjudicataria supone una rebaja de 1.689,21 € sobre el importe a partir del cual se presume la anormalidad y la de la reclamante una rebaja de 639,78 € sobre el mismo, diferenciándose la oferta más alta presentada y la más baja en tan solo 1.690 €. La diferencia entre la oferta de la adjudicataria y la de la reclamante son 1.050 €.

Pues bien, a la vista de las cifras señaladas, 1.689,21 euros es la cantidad que, según la reclamante, la adjudicataria no ha justificado debidamente y que, por el contrario, la entidad adjudicadora ha considerado debidamente justificada.

Consta en el expediente que la entidad adjudicadora, una vez apreciadas las bajas realizadas en las ofertas económicas, requirió tanto a la adjudicataria como a la reclamante la justificación de la viabilidad de sus ofertas. Consta también que ambas licitadoras aportaron las justificaciones que consideraron pertinentes, por lo que el procedimiento se tramitó conforme a lo previsto en el artículo 91 de la LFCP.

En el documento nº 13 del expediente remitido por la entidad adjudicadora, denominado “*Justificación de las ofertas anormalmente bajas*”, evacuado por el Servicio del Agua del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local (unidad gestora del contrato), así como en la propuesta de adjudicación que este Servicio hace al órgano de contratación (documento nº 14 del expediente), en relación con la justificación de las ofertas económicas inicialmente incursas en presunción baja anormal, se expresa lo siguiente:

“Las empresas TECMARIN 1990, S.L. y ALINEA INGENIERÍA, S.L. han realizado bajas con un porcentaje inferior al 15 % del presupuesto máximo señalado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, por lo que según lo establecido en el apartado 9.3 del citado pliego, se consideran ofertas anormalmente bajas, concediéndoles un trámite de audiencia por un plazo de 5 días para justificar el importe ofertado e indicando que se valorarán expresamente los siguientes aspectos:

- *Desglose de los costes estimados del trabajo:*

- *Medios humanos (número de técnicos asignados, cualificación y coste previsto de cada uno de ellos.*
 - *Medios técnicos y materiales empleados.*
 - *Costes indirectos (equipos, gastos de transporte y desplazamiento, dietas...).*
- *Explicación detallada de los medios humanos y materiales empleados en cada fase del cronograma presentado, así como el coste estimado de cada una de ellas.”*

En estos mismos documentos y en relación con la justificación presentada por la adjudicataria se dice lo siguiente:

“La empresa TECMARIN 1990, S.L. presenta el desglose de los costes estimados del trabajo, asignando:

- *Un coste horario a cada miembro del equipo y multiplicando dicho coste por las horas de trabajo previstas en el cronograma presentado. También se detalla la cualificación y experiencia de cada técnico.*
- *Una relación de equipos técnicos a emplear, con un coste horario diferenciado para los trabajos de batimetría y topografía, multiplicando dicho coste por las horas de trabajo previstas en el cronograma presentado.*
- *Una estimación de los costes de alojamiento y transporte para cada equipo de batimetría y topografía.*
- *Un beneficio industrial del 10 %.*
- *Detalle de los costes globales de cada fase del proyecto, diferenciando batimetría, topografía, trabajos de campo y trabajos de gabinete.”*

Finalmente, sin mayor detalle, en el informe se concluye lo siguiente:

“Una vez revisada la documentación se considera que la asignación de medios humanos y técnicos es adecuada para los trabajos a realizar así como que la estimación de costes para cada fase del trabajo se corresponde con precios de mercado por lo que se admiten las dos ofertas a la licitación.”

Como ya se ha señalado en los fundamentos anteriores, la justificación de la oferta incurra en presunción de anormalidad debe ser analizada técnicamente por la entidad adjudicadora de forma detallada, no bastando la simple admisión o inadmisión sin mayor motivación. Por ello, la falta de detalle del informe de la unidad gestora supone un incumplimiento de esta obligación de motivar adecuadamente la admisión y, en principio, supondría la estimación de la reclamación y la retroacción de actuaciones al momento de previo a esa admisión.

No obstante, la entidad reclamada ha aportado alegaciones a la reclamación en las que realiza un análisis algo más detallado de la oferta económica de la adjudicataria, especialmente en lo referido a los costes de personal, lo que unido a la escasísima diferencia existente entre las ofertas presentadas (poco más de 1.000 euros) hace que este Tribunal entienda como suficiente la motivación de la aceptación de la oferta.

En relación con esta motivación, hemos señalado en diversos acuerdos (por todos, nuestro Acuerdo 36/2015, de 19 de junio) que *“La valoración de si la oferta es o no anormal corresponde a la entidad contratante, operando en estos casos la discrecionalidad técnica de la que goza. Pero la discrecionalidad técnica no es un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste. Por ello, es competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla”*.

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señala que *“la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración, y que a tal respecto es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales*

justificaciones en relación con el de las propias ofertas debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que en una oferta determinada puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones ... para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador cuya oferta se ha considerado inicialmente como anormal o desproporcionada resulta infundado, o a apreciar que se ha incurrido en ese juicio en un error manifiesto y constatable... ”.

Por estos motivos, el principio de economía procesal impide al Tribunal anular la adjudicación por falta de motivación suficiente de la aceptación de la oferta en la Resolución de adjudicación, así como ordenar la retroacción de actuaciones, si en vía de reclamación la entidad adjudicadora ha aportado la justificación mínima debida.

Al respecto también debemos decir, como hace el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 338/2014, de 25 de abril, que si bien la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, no se trata de que el licitador justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Obviamente, significa el Tribunal, “*tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuando mayor sea la desproporción de la oferta*”. En el caso que nos ocupa las diferencias entre las ofertas son prácticamente insignificantes y lo mismo sucede con las cantidades ofertadas en relación con el límite económico establecido.

Así mismo, tampoco podemos olvidar la reducción en los últimos años de la demanda de servicios profesionales a los que se refiere el contrato que, unida a la similitud de la cuantía económica de todas las ofertas presentadas y a su cercanía al límite de anormalidad fijado en el PCAP, permite suponer que este límite económico no sea el más adecuado al mercado.

Por ello, atendiendo a los principios de congruencia, proporcionalidad y economía procesal, no apreciando este Tribunal arbitrariedad o discriminación, ni que se haya incurrido en error material al efectuar la valoración de la justificación de la oferta del adjudicatario, la reclamación debe ser desestimada.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.2 de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º.- Desestimar la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don C.C.G. contra la adjudicación del contrato de “*Realización de perfiles barimétricos en el río Ebro en Navarra*”, efectuada por la Directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra.

2º.- Notificar este acuerdo a don C.C.G., a la Dirección General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Departamento de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local del Gobierno de Navarra y a los demás interesados que figuran en el procedimiento, así como ordenar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º.- Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 12 de diciembre de 2012. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava.
LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Ana Román Puerta.