



Recurso nº 114/2021 C.A. Región de Murcia 13/2021

Resolución nº 865/2021

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 15 de julio de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. José María Ezquiaga Domínguez, en representación de EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de 12 de enero de 2021, por el que se excluye a la sociedad recurrente del procedimiento de licitación del contrato de “*Servicios para la Redacción del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (POTMARME)*”, con expediente n.º 14038/2020, convocado por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fechas 3 y 4 de noviembre de 2020 se publicó respectivamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación para la adjudicación, por procedimiento abierto, del contrato de Servicios para la Redacción del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (POTMARME) (expediente 14038/2020), por un valor estimado de 370.000,00 euros, actuando como órgano de contratación la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia y estableciéndose como fecha límite para la presentación de ofertas el 17 de noviembre de 2020.

Segundo. A efectos de una adecuada comprensión de las cuestiones suscitadas en el recurso, procede tener en consideración que en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y, más particularmente, en el apartado “K.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN” del cuadro de características del contrato (Anexo I del PCAP), se previó que la adjudicación del contrato dependiera tanto de criterios evaluables mediante



fórmulas (hasta 80 puntos), entre los que se incluía la oferta económica, así como de criterios cuya valoración dependía de un juicio de valor.

Por otra parte, la cláusula 6.5 del PCAP, dispuso que *“cuando la mesa de contratación hubiese identificado una o varias empresas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de los costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad, y seguirá el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP.*

Para la identificación de las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, la mesa de contratación aplicará los parámetros objetivos establecidos en el apartado L del Anexo I, que deberán estar referidos a la oferta considerada en su conjunto.

Las propuestas que sean rechazadas por ser consideradas anormalmente bajas después de realizados los trámites establecidos en el citado artículo 149, quedarán excluidas del procedimiento de licitación.”

El apartado “L.-CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS” del cuadro de características del contrato al que remite el PCAP señala que *“de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se considerarán presuntamente ofertas anormalmente bajas, y deberán por tanto ser justificadas, aquellas ofertas que sean inferiores al 97,5% del importe medio. Para el cálculo del importe medio a los efectos de fijar el umbral de temeridad, en el caso de las empresas que formen Grupo, sólo se considerará la oferta más baja”.*

Tercero. Vencido el plazo para la presentación de ofertas, se recibieron las de los siguientes licitadores:

-EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L.

-IDOM CONSULTING, ENGINEERING, ARCHITECTURE, S.A.U.



-UTE CERCLE TERRITORIO, PAISAJE Y ARQUITECTURA-TERRITORIO Y CIUDAD, S.L.

-UTE TYPASA-DOMINUS-LANDLAB.

Cuarto. El 19 de noviembre de 2020 se reunió la Mesa de Contratación para proceder a la apertura del Sobre nº1 (documentación administrativa) presentado por los licitadores, acordando, por un lado, admitir a EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO S.L. e IDOM CONSULTING, ENGINEERING, ARCHITECTURE S.A.U y, por otro, requerir a los demás licitadores para que subsanaran las deficiencias advertidas.

Quinto. El 24 de noviembre de 2020 se reunió nuevamente la Mesa de Contratación para declarar la admisibilidad de las ofertas presentadas por los cuatro licitadores y proceder a la apertura del Sobre nº2 presentado por cada uno de ellos (comprendido de la documentación correspondiente a los criterios basados en juicios de valor), acordando su remisión a la Dirección General de Territorio y Arquitectura para su evaluación por técnico competente.

Sexto. El 9 de diciembre de 2020 en nueva sesión de la Mesa de Contratación, ésta procedió a examinar el informe de valoración relativo a criterios sujetos a un juicio de valor, emitido por el Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio con fecha 03/12/2020, y en el que se concluía que la puntuación total obtenida por los licitadores en los criterios de valoración sujetos a juicio de valor era la siguiente:

LICITADOR	PUNTUACIÓN TOTAL CRIT.JUIC.VALOR
EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L.	18,80
IDOM CONSULTING, ENGINEERING ARCHITECTURE, S.A.U.	14,90
UTE CERCLE TERRITORIO PAISAJE Y ARQUITECTURA y TERRITORIO Y CIUDAD, S.L.	14,70
UTE TYPASA-DOMINUS-LABLAND	16,20

La Mesa acordó por unanimidad aprobar el informe de valoración de criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor de fecha 03/12/2020 y procedió seguidamente a la



apertura del sobre nº3 relativo a los criterios evaluables automáticamente (oferta económica y criterios recogidos en los apartados K.1.2, K.1.3, K.1.4 y K.1.5 del Anexo I del PCAP), dando traslado de la documentación presentada a la Dirección General de Territorio y Arquitectura para que por técnico competente se procediese a la valoración de los criterios de adjudicación evaluables automáticamente, realizando el informe de valoración total y se comprobase, en relación con el criterio del precio, la posible existencia de bajas anormales o desproporcionadas, de conformidad con el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y según el criterio fijado en el apartado L del Anexo I del PCAP (97,5% del importe medio).

Séptimo. El día 18 de diciembre de 2020 se reunió otra vez la Mesa de Contratación para examinar el informe de valoración relativo a criterios evaluables automáticamente (K.1.1., K.1.2., K.1.3., K.1.4. y K.1.5.), emitido por el Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio, el cual arrojaba el siguiente resultado en cuanto a la puntuación total obtenida por los licitadores:

LICITADOR	PUNT.CRIT. JUICIO VALOR	OFERTA ECONÓM.	K.1.1. PUNT. OF. ECON.	PUNT. RESTO CRIT. AUTOM.	PUNT. TOTAL
EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L.	18,80	275.000,00	39,82	40,00	98,62
UTE TYPISA-OMINUS-LABLAND	16,20	265.000,00	40,00	38,00	94,20
IDOM CONSULTING, ENGINEERING ARCHITECTURE, S.A.U.	14,90	333.000,00	30,48	40,00	85,38
UTE CERCLE TERRITORIO PAISAJE Y ARQUITECTURA y TERRITORIO Y CIUDAD, S.L.	14,70	281.200,00	39,52	27,50	81,72

La Mesa, por unanimidad, acordó aprobar el informe de valoración de criterios de adjudicación evaluables automáticamente y de puntuación total, de fecha 16/12/2020.

A continuación, la Mesa comprobó que el anejo del citado informe técnico de fecha 16/12/2020, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de



noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y según el criterio de determinación de ofertas anormalmente bajas fijado en el apartado L del Anexo I del PCAP (97,5 % del importe medio), indicaba que las ofertas de los licitadores EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO S.L., UTE CERCLE TERRITORIO PAISAJE Y ARQUITECTURA y TERRITORIO Y CIUDAD S.L., y UTE TYPASA-DOMINUS-LABLAND, estaban incursas en presunción de baja anormal o desproporcionada, por lo que acordó concederles plazo para que justificaran sus ofertas, lo que se lleva a cabo mediante requerimiento que, en el caso de la recurrente, fue recibido por ésta el 18 de diciembre de 2020.

Octavo. De las tres empresas requeridas, únicamente EZQUIAGA ARQUITECTURA atendió en plazo al requerimiento mediante la presentación de un escrito en el que expuso las razones que, a su juicio, justifican los siguientes extremos:

1º) Los ahorros acumulados que permitan los servicios ofertados, que, según la justificación presentada, se derivarían de las siguientes circunstancias:

a) Una propuesta de mercado competitiva, explicando al efecto que *“la empresa propone unos honorarios ajustados a los distintos estudios de costes realizados para la elaboración de los trabajos, que tienen de referencia trabajos similares realizados en un contexto similar, y que forman parte de la amplia experiencia de la empresa, ya sea en documentos de planificación territorial en el ámbito nacional e internacional, cuanto, en el desarrollo de planeamiento municipal, todos ellos de acuerdo a la legislación vigente”*; y añadiendo que la libertad de fijación de honorarios le permite aplicar una política de determinación de márgenes *“ajustada a la situación actual de competencia, por una gestión adecuada de sus costes y por una planificación del trabajo riguroso desarrollado bajo estrictos criterios de profesionalidad”*.

b) Una propuesta adecuada a la dificultad de los trabajos, indicando que *“no se ha operado por tanto con una reducción genérica y uniforme del precio, sino que la propuesta de precio se adaptada a la evaluación realizada por la empresa de los trabajos a desarrollar expresamente contenidos en el pliego de condiciones técnicas del concurso”*.



c) Unos profesionales expertos conocedores de la técnica urbanística, del territorio objeto de planificación, de la regulación territorial y urbanística aplicable y de las condiciones específicas objeto de desarrollo del contrato, diciendo al respecto que *“tanto la empresa Ezquiaga Arquitectura, Sociedad y Territorio S.L. como todos los profesionales que en ella desarrollan su labor, junto a la colaboración prevista del equipo de Arquitectura de Barrio como refuerzo local para la exitosa ejecución de los trabajos, integran personal con un conocimiento verdaderamente profundo de la realidad murciana, tanto por experiencia profesional en la Región, como por constituir ésta el lugar donde se han formado como profesionales, en sus universidades y en los trabajos desarrollados en este territorio, lo que contribuye a una más inmediata y adecuada aproximación a su problemática territorial y urbanística y al conocimiento de la regulación específica que le son propias”*.

d) Una localización adecuada de las sedes de ejecución de los trabajos de campo y seguimiento con el cliente, lo que le permite *“la prestación de servicios con costes de desplazamiento moderados”*.

e) Unas sinergias positivas con el desarrollo de actividades científicas y experiencias comparadas, explicando que *“varios de los profesionales del equipo propuesto para la elaboración de los trabajos, concretamente quienes desarrollan una labor de dirección ejecutiva de los distintos contenidos a desarrollar son profesores universitarios a tiempo parcial, lo que permite sinergias que permiten reducir los costes de elaboración, además de requerir un menor coste de producción en razón de las jornadas que deban destinar a este trabajo. Estas sinergias no sólo resultan de una reducción de los honorarios percibidos, en razón de una ejecución en un número menor de horas de trabajo, cuanto de la aplicación de la experiencia en el marco de la docencia y de las actividades científicas asociadas a una experiencia comparada que permite la mayor efectividad en el desarrollo de los trabajos”*, procediendo seguidamente a nombrar a los tres profesores universitarios en quienes concurrirían estas circunstancias.

f) Unos ahorros de costes laborales por la utilización de las reducciones que permite la legislación en la contratación laboral de técnicos en prácticas, explicando que *“el equipo redactor, se refuerza con técnicos que se contratan bajo la modalidad de contrato en prácticas, y que son considerados técnicos de apoyo (...) La remuneración de los técnicos*



que acompañan la ejecución de estos trabajos, es la establecida en el convenio colectivo de aplicación para los contratos en prácticas, para aquellos para los que no han transcurrido más de cinco años desde la terminación de los estudios”.

2º) Soluciones técnicas adoptadas y condiciones excepcionalmente favorables de que se disponga para prestar los servicios, que, según el escrito, serían las siguientes:

a) La amplia experiencia de la empresa EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L. en la redacción de instrumentos de planeamiento de similar carácter y contenido, y la *“posibilidad de utilizar el “know how” adquirido por la misma durante su trayectoria, permite concentrar los esfuerzos a realizar y reducir los costes asociados a la elaboración de este proyecto, aumentando la competitividad y optimizando la relación coste/producto. Se apoya, además, en la experiencia de otra empresa, Arquitectura de Barrio en la elaboración de proyectos de similar naturaleza”.*

b) Experiencia específica en el análisis de datos y diagnóstico, así como en la elaboración de cartografía específica.

3º) Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar los servicios, que justifica argumentando sobre:

a) La eficiencia asociada a la utilización de bases de datos y metodologías innovadoras propias, indicando que *“la integración en un sistema de información geográfica de los resultados de la información urbanística y diagnóstico, combinando las bases facilitadas por la Región de Murcia con otros datos abiertos de carácter oficial que serán confirmados con la dirección técnica de los trabajos, permitirá una mayor eficiencia en la elaboración de los mismos, y un mejor resultado, así como la íntegra coordinación de los contenidos del plan en todas sus escalas”.*

b) Soluciones de producción documental integrada, explicando que *“la integración en dicho sistema de información geográfica de la producción de planos y fichas que forma parte de la metodología de elaboración de los trabajos de ordenación territorial de la Empresa, permite ahorros relevantes en la elaboración documental, utilizando en todo caso, de*



acuerdo con las especificaciones del pliego de prescripciones técnicas, formatos CAD, SHP o formatos compactos abiertos universales como GeoPackage”.

4º) Respeto de las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, declarando su firme compromiso de cumplirlas, *“como siempre ha hecho la empresa”*, lo que le ha hecho acreedora, entre otras, de la obtención de los sellos de calidad ISO.9001 y ISO 14.001.

Noveno. El 30 de diciembre de 2020 el Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio emitió informe técnico en relación con la justificación de la oferta presentada por la recurrente en el que, tras examinar cada uno de los argumentos ofrecidos por aquélla, concluía lo siguiente:

“En el documento de justificación de la oferta presuntamente anormalmente baja presentado, se echa de menos un cuadro justificativo sobre la forma de determinar la oferta económica, relacionando el coste de personal con su dedicación al trabajo específico, el ahorro de costes indirectos en medios de transporte, gastos de oficina y medios auxiliares, trabajos cartográficos de detalle y estudios complementarios, etc., que pueda cuantificar fehacientemente el ahorro que se va a obtener, justificando así la baja ofertada.

Lo argumentado está dentro del ámbito de la cualificación profesional, la amplia experiencia en trabajos territoriales y la excelencia curricular de la empresa y su personal adscrito al trabajo, cuestiones éstas que no se discuten y que fueron tenidas en cuenta en la valoración de los criterios de adjudicación, en su momento, pero que nada tienen que ver con el objeto de la justificación solicitada, que no es otro que el poder determinar cómo es posible, sin incurrir en pérdidas que comprometerían la calidad del trabajo a desarrollar, realizar dicho trabajo por la cantidad económica ofertada.

Por todo lo argumentado, considero que la empresa EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S. L., no justifica adecuadamente la oferta anormalmente baja ofertada”.

Décimo. El 12 de enero de 2021 la Mesa de Contratación, a la vista del informe técnico mencionado en el hecho anterior, acordó, por unanimidad, excluir de la licitación a todos



los licitadores, con excepción de IDOM CONSULTING, ENGINEERING ARCHITECTURE, S.A.U. y proponer a esta última empresa como adjudicataria del contrato. El acuerdo de exclusión fue notificado a la recurrente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo 12 de enero de 2021.

Undécimo. El 27 de enero de 2021 tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal el recurso interpuesto por D. José María Ezquiaga Domínguez, en representación de EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L. contra el acuerdo de exclusión mencionado en el hecho anterior.

Duodécimo. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante LCSP), el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal informe en el que defiende la conformidad a Derecho del acuerdo impugnado y solicita la desestimación del recurso.

Decimotercero. El 16 de febrero de 2021, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP. Se han recibido las alegaciones de IDOM CONSULTING, ENGINEERING ARCHITECTURE, S.A.U., en las que termina solicitando la desestimación del recurso.

Decimocuarto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución el 12 de febrero de 2021 por la que acordó conceder la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que, según lo dispuesto en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).



Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Tercero. Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios que, en atención a su valor estimado (370.000,00€), es susceptible de recurso especial de acuerdo con el artículo 44.1.a) de la LCSP. El acuerdo de exclusión es un acto recurrible al amparo del artículo 44.2.b) del mismo texto legal.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto el 27 de enero de 2021 y, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde la notificación a la recurrente del acuerdo de exclusión, que dispone el artículo 50.1.c) de la LCSP.

Quinto. Cabe reconocer a EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO S.L. legitimación para recurrir ex artículo 48 de la LCSP puesto que, de la estimación de su pretensión, podría derivarse la prosecución del procedimiento de contratación con la participación de la recurrente y, en su caso, la adjudicación del contrato a su favor.

Asimismo, consta acreditada la representación con que actúa el compareciente, D. José María Ezquiaga Domínguez, mediante escritura de constitución de la sociedad de responsabilidad limitada recurrente, otorgada el 28 de febrero de 1996 e inscrita en el Registro Mercantil, en la que D. José María Ezquiaga Domínguez es nombrado administrador único de la sociedad, cargo que, según el artículo 20 de los Estatutos anejos a la escritura de constitución, se ejercerá por tiempo indefinido.

Sexto. En cuanto al fondo del asunto, este Tribunal considera conveniente exponer los motivos en los que la recurrente fundamenta su recurso, así como las respuestas a tales motivos ofrecidas por el órgano de contratación y por la entidad propuesta como adjudicataria del contrato para, seguidamente, adoptar una decisión.



Primer motivo: EZQUIAGA ARQUITECTURA ha proporcionado una justificación suficiente a efectos de no quedar excluida de la licitación.

La recurrente, tras reiterar las justificaciones que ofreció al órgano de contratación en apoyo de su oferta, invoca las resoluciones de este Tribunal (Resolución nº 24/2011, de 9 de febrero, nº 303/2011, de 7 de diciembre y nº 379/2014, de 9 de mayo en las que se sostiene que *“no cabe considerar temeraria una oferta cuando el licitador ha alegado que consigue ahorros de costes gracias a su experiencia en servicios similares y ha adaptado su margen en consideración al carácter estratégico del contrato para conseguir un determinado posicionamiento ante las Administraciones Públicas (Resolución del TACRC. nº 142/2013, de 10 de abril de 2013)”* y que *“tampoco cabe excluir automáticamente a un licitador por el mero hecho de que haya ofertado un precio cero cuando alega que la adjudicación del contrato le permite tener acceso a un nuevo mercado u obtener referencias (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, apdo. 35)”*.

Según la recurrente, *“corolario de lo anterior es que el licitador no está obligado a aportar, en la justificación de su oferta económica, un desglose exhaustivo de todos los componentes de dicha oferta, sino que basta con que aporte argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la misma (Resoluciones del TACRC nº 1089/2020, de 9 de octubre y nº 149/2016, de 19 de febrero)”*.

Mantiene, además, que *“el grado de justificación exigible al licitador incurso en baja temeraria varía en función del nivel de baja ofertada, como tiene declarado el TACRC, entre otras, en Resolución nº 1094/2020, de 9 de octubre (en idéntico sentido, resolución nº 559/2014, de 22 de julio). Por tanto, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución del TACRC nº 17/2016, de 15 de enero)”*. A este respecto, recuerda la recurrente que la oferta por ella presentada (que supone una baja del 25,68%) es únicamente 1,72 puntos porcentuales inferior al límite de baja temeraria (fijada en el 23,96%), por lo que la justificación exigible a la recurrente debería haberse referido a la baja adicional de 1,72 puntos porcentuales, cantidad que *califica de “irrisoria”*, lo que le lleva a sostener que *“si la diferencia de baja es irrisoria, la justificación exigible a mi representada no puede ser mayor que la que ya ha aportado”*.



En relación con este motivo, el órgano de contratación en su informe defiende su actuación declarando que el escrito presentado por la recurrente para justificar su baja anormal “*no contiene cifra alguna que desglose y cuantifique el importe de sus gastos directos, indirectos, gastos generales y beneficio industrial, de conformidad también con el párrafo primero del artículo 149.4 de la LCSP*”. Añade que “*una cosa es que no se considere obligado realizar un desglose exhaustivo de todos los componentes de la oferta, y otra muy distinta es que a la recurrente se le acepte como justificación de su oferta una en la que no desglosa ni un solo componente de la misma, ni especifica importe alguno en relación con sus componentes básicos*”.

El órgano de contratación advierte, en este sentido, que “*después de su escrito de justificación de oferta y del posterior recurso especial, desconocemos cuáles son costes directos, cuáles son sus costes indirectos, sus gastos generales y, en su caso, su beneficio industrial; qué incidencia tiene en el precio del contrato la subcontratación que pretende llevar a cabo con las firmas de EQUIPO DE BARRIO y de ASESORES FINANCIEROS INTERNACIONALES, pues en su oferta técnica manifiesta que va a contar con la participación de ambas, cuando en su DEUC había manifestado lo contrario; como también desconocemos la incidencia que en precio del contrato representan las propuestas incluidas en la citada oferta técnica: las 8 visitas guiadas a la Dirección Facultativa (una de ellas incluyendo recorrido por mar); las diez invitaciones a expertos especializados en las temáticas relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo, a los que invitará para que participen en las cinco charlas que organizará como consecuencia de la exposición pública del Avance, y las cinco que también organizará con ocasión del proceso de Aprobación inicial, asumiendo desplazamiento y dietas; la producción gráfica a realizar que incluye paneles roll up, cartelería y papelería y la publicación que sintetizará el POTMARME*”.

Segundo motivo: el acuerdo de exclusión no motiva adecuadamente la exclusión de EZQUIAGA ARQUITECTURA.

A estos efectos, la recurrente parte de la doctrina consolidada del TACRC según la cual para excluir una oferta incurso en presunción de temeridad, se exige una motivación reforzada (por todas, Resoluciones nº 17/2016, de 15 de enero, y nº 559/2014, de 22 de



julio). Ello es así según la recurrente, *“porque, de no existir una razón de peso para excluir al licitador que ofrece el precio más bajo, puede producirse lo que sucede en este caso: la adjudicación del contrato a la oferta más cara”*.

Añade que *“el informe técnico fundamenta erróneamente la exclusión en que no se aporta una relación de costes que permita cuantificar fehacientemente el ahorro que se va a obtener”* y contra-argumenta que, de la doctrina de este Tribunal antes citada se deduce que *“basta con que la empresa aporte argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de su oferta”*, como ha sido su caso y que si *“el órgano de contratación albergaba dudas sobre la justificación aportada por Ezquiaga Arquitectos, podía haber solicitado aclaraciones y en particular, siguiendo su propio razonamiento, haber solicitado que aportara el ‘cuadro de costes’ que, aun sin razón, dice echar en falta”*. Invoca a estos efectos la Resolución de este Tribunal nº 713/2015, de 24 de julio.

Por otra parte, dice que *“el informe técnico fundamenta erróneamente la exclusión en que la justificación aportada por Ezquiaga Arquitectura es irrelevante a efectos de justificar la baja, así como en que se puede incurrir en pérdidas que imposibiliten realizar los trabajos objeto del contrato nada prohíbe tener en cuenta los requisitos exigidos por los pliegos a efectos de justificar la oferta económica; es importante destacar que el contrato objeto de licitación es un contrato de servicios, cuya prestación característica es una actividad. Un servicio de esta naturaleza se caracteriza por un coste fijo elevado (el coste los medios necesarios para prestar el servicio, que no es otro que el tiempo de formación y experiencia necesarios para dicha prestación) y un coste variable reducido (el coste de aplicar dicho conocimiento a sucesivos supuestos). A mayor experiencia y formación, menores costes variables y por tanto mayores posibilidades de reducción de precio. Resolución nº 517/2014, de 4 de julio. El hecho hipotético de incurrir en pérdidas no imposibilita, por sí mismo, realizar los trabajos objeto del contrato. Lo que se excluye son las ofertas que impliquen la imposibilidad de cumplir la proposición”*.

El órgano de contratación, por su parte, sostiene en su informe que la resolución de exclusión se motiva en el informe técnico de 30 de diciembre de 2020 que le sirve de fundamento y considera conveniente realizar ciertas consideraciones adicionales en relación con la justificación de la oferta fundamentada en la reducción de costes, que



obtendría EZQUIAGA ARQUITECTURA reforzando el equipo redactor *“con técnicos que se contratan bajo la modalidad de contrato en práctica, y que son considerados técnicos de apoyo”*, preguntándose en este punto cómo pueden cumplir con el requisito de experiencia exigida los técnicos contratados en la modalidad de prácticas y añadiendo que *“para dar respuesta a esta pregunta hay que tener en consideración dos circunstancias: la primera, que según la recurrente se trata de profesionales ‘para los que no han transcurrido más de cinco años desde la terminación de los estudios’; la segunda, que un instrumento de ordenación del territorio como el que constituye el objeto de este contrato requiere varios años de tramitación, por lo que, difícilmente se cumplirá con el requisito de experiencia exigido recurriendo a completar el equipo con técnicos en prácticas, por lo que no resulta infundada la consideración realizada por el Jefe de Servicio de Ordenación del Territorio de que esto puede redundar negativamente en la calidad del trabajo”*.

IDOM CONSULTING, ENGINEERING, ARCHITECTURE, S.A.U. en sus alegaciones defiende la actuación de la Mesa de Contratación. Sostiene que *“sólo las ofertas podrán ser adjudicadas a quienes hayan presentado la mejor puntuada, una vez excluidas aquellas que sean anormal o desproporcionadas y, en consecuencia, que dicha valoración de la mejor oferta debe referirse a la proposición en su conjunto y no únicamente atendiendo al precio”*. Asimismo, invoca la doctrina de este Tribunal en relación con la discrecionalidad técnica de la Administración, sobre la base de que es precisamente el órgano de contratación quien ostenta la posición de tener los conocimientos técnicos para enjuiciar las decisiones de índole técnica (Resolución 829/2019, de 24 de septiembre).

Expuestas, de este modo, las cuestiones suscitadas en el recurso y las posiciones de las partes, este Tribunal considera que el recurso debe ser desestimado y ello en atención a las siguientes consideraciones ponderadas en su conjunto:

En Resolución nº 808/2020, de 10 de julio de 2020, este Tribunal, con cita de otras resoluciones anteriores, resume su doctrina en relación con el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la vigente LCSP en los siguientes términos:

«En relación con la justificación de las ofertas anormalmente bajas y, por ende, la destrucción o no de la presunción de anormalidad y, en consecuencia, la concurrencia de



la apreciación del órgano de contratación de que la oferta puede o no cumplirse normalmente en sus propios términos, nos hemos pronunciado reiteradamente, en especial, a partir de la vigencia de la Ley 9/2017, que introduce ciertas variantes en esta materia respecto a la normativa anterior. Por todas, citamos aquí la Resolución 903/208, de 5 de octubre, recurso 840/2018, en la que dijimos:

“Con relación a las bajas anormales o desproporcionadas hay que apuntar la doctrina de este Tribunal contenida, por todas, en la Resolución nº 901/2018, de 5 de octubre, del Recurso nº 711/2018, que determina “...que la consecuencia de que una oferta como la señalada se califique de anormal o desproporcionada, como ha señalado en diversas ocasiones este Tribunal en diversas resoluciones entre las que se puede citar la resolución 65/2016, es abrir ‘un proceso contradictorio de justificación de su oferta y de precisión de las condiciones de la misma, para determinar si la misma es viable o no’. La forma de proceder del órgano de contratación durante ese expediente contradictorio en el que se analiza la justificación del bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, a sus resultados, si las explicaciones son satisfactorias, se concluye que la oferta presuntivamente anormal es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos.

La justificación que destruye la presunción de anormalidad de la oferta y ampara la viabilidad de la proposición del licitador puede ser resumida con las palabras de la resolución 907/2017 de este Tribunal: ‘En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a destruir la presunción de anormalidad mediante la presentación por el licitador de las justificaciones precisas y suficientes que expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos. A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (resolución nº 637/2015)’. En definitiva, como indica la resolución 457/2016, de 10 de junio de este Tribunal las alegaciones del licitador no deben ‘justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Y



obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta’.

Corresponde a la Mesa de Contratación analizar críticamente la justificación específica dada por el licitador de su proposición, obviamente a la vista y con fundamento en las explicaciones y razonamientos de los informes técnicos que recabe el órgano de contratación”.

(...)

A la vista de todo lo expuesto, se debe concluir que es el órgano de Contratación quien, considerando la justificación efectuada y los informes emitidos, ha de estimar si la oferta puede o no ser normalmente cumplida en sus propios términos , si bien ni las alegaciones ni los informes tienen carácter vinculante para el órgano de contratación que debe sopesar adecuadamente ambos y adoptar su decisión en base a ellos, debiendo tal apreciación, ser consecuencia de una valoración de los diversos elementos concurrentes y de las características de la empresa licitadora; y debiendo, en caso de rechazo, justificar adecuada y motivadamente su decisión».

Partiendo de estas consideraciones, este Tribunal considera que, en este caso, la actuación del órgano de contratación sí se ha ajustado a las exigencias establecidas en el artículo 149.4 de la LCSP, por las siguientes razones:

Del informe técnico en el que se sustenta el rechazo de la oferta y del informe a este recurso remitido por el órgano de contratación, se desprende la insuficiencia de la justificación presentada por la recurrente en orden a demostrar que pueda cumplir el contrato con el precio ofertado, puesto que se desconoce “*cuáles son costes directos, cuáles son sus costes indirectos, sus gastos generales y, en su caso, su beneficio industrial; qué incidencia tiene en el precio del contrato la subcontratación que pretende llevar a cabo con las firmas de EQUIPO DE BARRIO y de ASESORES FINANCIEROS INTERNACIONALES, pues en su oferta técnica manifiesta que va a contar con la participación de ambas, cuando en su DEUC había manifestado lo contrario; como también desconocemos la incidencia que en precio del contrato representan las propuestas incluidas en la citada oferta técnica: las 8 visitas guiadas a la Dirección Facultativa (una de ellas incluyendo recorrido por mar); las*



diez invitaciones a expertos especializados en las temáticas relacionadas con la ordenación del territorio y el urbanismo, a los que invitará para que participen en las cinco charlas que organizará como consecuencia de la exposición pública del Avance, y las cinco que también organizará con ocasión del proceso de Aprobación inicial, asumiendo desplazamiento y dietas; la producción gráfica a realizar que incluye paneles roll up, cartelaría y papelería y la publicación que sintetizará el POTMARME.” Es decir, la justificación ofrecida es insuficiente y por ende insatisfactoria.

Asimismo y, en relación con ese mismo informe técnico en el que se sustenta la decisión de la Administración de excluir a la recurrente, este Tribunal comparte la motivación que en él se contiene según la cual *“la cualificación profesional, la amplia experiencia en trabajos territoriales y la excelencia curricular de la empresa y su personal adscrito al trabajo, son cuestiones que no se discuten y que fueron tenidas en cuenta en la valoración de los criterios de adjudicación (...) pero que nada tienen que ver con el objeto de la justificación solicitada, que no es otro que el poder determinar cómo es posible, sin incurrir en pérdidas que comprometerían la calidad del trabajo a desarrollar, realizar dicho trabajo por la cantidad económica ofertada”* y acerca de que *“La contratación laboral de técnicos en prácticas efectivamente puede reducir los costes laborales, pero a cambio de contar con profesionales en formación de muy poca experiencia, lo cual puede redundar de forma negativa en la calidad que se espera del trabajo objeto del contrato”*.

Se argumenta igualmente en dicho informe: *“La experiencia acumulada en casos asimilables al objeto del contrato puede suponer, de hecho se ha valorado así en este proceso de licitación, una garantía de calidad del trabajo efectuado, pero no termina de entenderse que además pueda suponer por si solo una reducción de los costes de producción. Lo mismo puede decirse de la experiencia específica en materia de análisis de datos y diagnóstico territorial, mediante la utilización masiva de datos abiertos; metodología, que desde la implementación de las Infraestructuras de Datos Espaciales, impulsada por la Directiva INSPIRE, es de aplicación común y generalizada en cualquier análisis territorial. Del mismo modo, la utilización de Sistemas de Información Geográfica para el tratamiento y análisis de la información, es una exigencia de los Pliegos de Condiciones”*.



Continúa el informe aduciendo que *“La integración en un sistema de información geográfica de los resultados de la información urbanística y diagnóstico, combinando las bases facilitadas por la Región de Murcia con otros datos abiertos de carácter oficial”, no supone ninguna innovación ni originalidad, dado que se trata de una metodología de trabajo común en la actualidad, que está prevista en los Pliegos de Condiciones. No suponiendo ‘per se’ un ahorro económico en la elaboración documental, por haberse tenido en cuenta en la estimación del presupuesto de licitación”.*

Como hemos indicado lo relevante a los efectos de aceptar la proposición económica como viable, es la acreditación de costes de explotación inferiores que justifiquen la baja en el precio correspondiendo al licitador cuya oferta es presuntamente anormal o desproporcionada dar una explicación suficiente de las ventajas de su propuesta que le permitan una rebaja de precio, aun superándose por una pequeña cuantía el umbral de temeridad objetivo fijado en los pliegos (Resolución 52/2012, de 9 de febrero). Resulta razonable que el órgano de contratación deba conocer el desglose de los costes, aun cuando no sea al detalle, en los que la recurrente prevé incurrir en la ejecución del contrato a efectos de contrastar si es posible cumplir el servicio atendidos con los niveles de calidad previstos en el contrato.

Así las cosas, cabe concluir que el órgano de contratación sí ha seguido adecuadamente el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la LCSP a efectos de excluir la oferta presentada por la recurrente por considerarla incurso en presunción baja anormal, pues siendo conocedor el recurrente de los extremos a justificar exigidos en el artículo 149 de la LCSP, la justificación aportada ha resultado insuficiente, encontrándose motivado el informe de los servicios técnicos de 30 de diciembre de 2020.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. José María Ezquiaga Domínguez, en representación de EZQUIAGA ARQUITECTURA, SOCIEDAD Y TERRITORIO, S.L., contra



el acuerdo de la Mesa de Contratación de 12 de enero de 2021, por el que se excluye a la sociedad recurrente del procedimiento de licitación del contrato de “*Servicios para la Redacción del Plan de Ordenación Territorial de la Cuenca Vertiente del Mar Menor (POTMARME)*”, con expediente n.º 14038/2020, convocado por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Región de Murcia.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.