

Recurso 443/2020

Resolución 171/2021

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

Sevilla, 6 de mayo de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ALBORÁN FORMACIÓN, S.L.** contra la resolución, de 4 de diciembre de 2020, del órgano de contratación por la que se excluye su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio para la impartición de acciones formativas de formación profesional para el empleo, dirigidas a personas trabajadoras preferentemente desempleadas en los sectores agrícola e industrial, comercio y transporte, comunidad y personas y apoyo a las empresas en la provincia de Córdoba en los años 2020, 2021 y 2022” (Expte. CONTR 2020 0000536313), respecto del lote 8 “Gestión integrada de recursos humanos y otros”, convocado por la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, en Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El órgano de contratación mediante resolución, de 4 de diciembre de 2020, respecto del lote 8, rechaza la oferta de la entidad ALBORÁN FORMACIÓN, S.L. por entender que la misma no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales.



El 29 de diciembre de 2020, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ALBORÁN FORMACIÓN, S.L. (en adelante ALBORÁN) contra la citada resolución de 4 de diciembre de 2020.

Posteriormente, el mencionado escrito de recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación el 30 de diciembre de 2020, solicitándole informe al mismo así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 5 de enero 2021.

SEGUNDO. Con fecha 5 de febrero de 2020, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

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. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de entidad licitadora, respecto del lote 8, en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de exclusión de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.b) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, la resolución de exclusión fue remitida a la entidad ahora recurrente mediante escrito de fecha de salida 11 de diciembre de 2020, sin que conste en aquella que la misma le haya sido efectivamente notificada y publicada en el perfil de contratante. No obstante, aun computando desde dicha fecha de registro de salida, el recurso presentado el 29 de diciembre de 2020 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 g) de la LCSP.

QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de exclusión de su oferta, respecto del lote 8, solicitando a este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su revocación con retroacción de las actuaciones al momento en que su proposición debió haberse considerado como justificada, para que se proceda a clasificarla como la económicamente más ventajosa con continuación de la licitación.

Con carácter previo al análisis de fondo del recurso, y con objeto de centrar los términos del debate, procede traer a colación, en lo que aquí interesa, el contenido de las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de contratación que culminan con la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, por no justificar la viabilidad de su oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada.

Mediante escrito de la secretaría de la mesa de contratación de 19 de noviembre de 2020, se efectúa requerimiento a la entidad ahora recurrente para que justifique la viabilidad de su oferta. La entidad ALBORÁN aporta en plazo la información y documentación que considera adecuada para la justificación de su proposición.



Por su parte, en el informe técnico de viabilidad de la oferta de 30 de noviembre de 2020 (en adelante el informe de viabilidad) se indica lo siguiente, tras resumir lo aportado como justificación por la entidad ahora recurrente:

«Tras el estudio de la oferta económica presentada por la entidad Alborán Formación S.L., para el lote 8, se detectan los siguientes conceptos que no han sido contemplados en la oferta presentada y que suponen un coste que debe asumir la entidad al estar contemplados como propuesta de valor en su Anexo IX Modelo de Proposición Económica:

PRIMERO: La entidad incluye como gasto en el coste del formador el módulo de formación práctica que según establece el PCAP en el Anexo I la Administración contratante solo financiará, con cargo al presupuesto de este contrato, los módulos correspondientes a formación teórico práctica de los módulos formativos, no así los módulos de la formación práctica en centros de trabajo que serán impartidos de forma obligatoria por la persona licitadora, sin coste para la administración, por tanto este gasto no forma parte del contrato y debe ser asumido por la entidad, por lo que no puede incluirse en los costes justificativos de la oferta.

SEGUNDO: No se especifican las horas de contrato ni precio de la persona para la atención de personas con discapacidad, por lo que el coste que se ha presupuestado carece de criterios para poder considerar si se ajusta o no a los requerimientos posteriores del desarrollo del contrato.

TERCERO: En el presupuesto no aparece detallado el coste destinado a la elaboración y ejecución del Plan de selección que se han puntuado en el autobaremo en el punto 1.2, por lo que no se puede establecer cómo se va a implementar este coste.

CUARTO: El presupuesto de los seguros que deben realizarse al alumnado no se ajustan a lo recogido en el punto 12 del anexo I del PCAP.

QUINTO: La entidad se puntúa en el autobaremo en punto 3.2. referente a la disposición de una plataforma on line de apoyo didáctico con contenidos formativos de lectura, visualización, audición de contenidos y realización de actividades y trabajos, así como espacios de encuentro e intercambios (foros, chats, consulta de glosarios...) y en el presupuesto presentado no identifica coste alguno para dicha plataforma.



SEXTO: Según manifiesta la entidad en su autobaremo del punto 3.3 referido a la Planificación de actividades didácticas complementarias adicionales, programa 2 visitas didácticas por cada especialidad formativa, que en lote que nos ocupa supondrían 12 visitas, sin embargo, en su presupuesto no se contempla dicho gasto.

SÉPTIMO: En el presupuesto presentado no se contemplan gastos para sufragar el servicio de información y orientación profesional, no obstante la entidad se autobaremo dicho concepto con la puntuación máxima, contemplando la realización de acciones individuales de información y orientación en concreto entrevistas y consultas particulares presenciales tutorizadas por personal experto (1 hora/alumno más 1 hora de consulta colectiva -16h/acción formativa) así como la realización de sesiones y talleres formativos grupales destinados a la adquisición y desarrollo de competencias de empleabilidad, fomento de autoempleo y emprendimiento. (mínimo 15 horas lectivas) y todas ellas realizadas por personal de orientación profesional con un perfil concreto de cualificación.

De conformidad con el artículo 149 de la LCSP “..se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis, afirmaciones generalistas o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.”, y en vista de los argumentos expuestos, este Equipo Técnico, una vez revisada la documentación presentada por la entidad para justificar el precio de su oferta anormalmente baja, entiende que dichas ofertas adolecen de partidas presupuestarias que han sido consideradas como propuestas de valor por la misma, al incluirlas en su autobaremo, gozando del carácter de “condición especial de ejecución” por lo que el cumplimiento de las mismas resulta inexorable. La reducción de las previsiones baremadas supone una evidente anormalidad, que pone en riesgo su adecuado cumplimiento, que es, en definitiva, el fin público a preservar en toda licitación pública, sin que el principio de economía pueda prevalecer sobre éste.

En conclusión, a juicio del informante, la oferta presentada por ALBORAN FORMACIÓN S.L. habría de ser excluida por estar incurso en temeridad y no haber quedado suficientemente justificado el cumplimiento de los requisitos recogidos en el Anexo XI del Pliego de Cláusulas Administrativas y en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP donde se estipula que se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico. En el caso que nos ocupa, el desglose de los gastos generales no ha sido suficientemente detallado.».

SEXTO. Contra la exclusión de su oferta se alza la entidad ALBORÁN indicando en síntesis que justificó la viabilidad de su oferta, no existiendo a su juicio elementos que permitieran dudar de su capacidad para



llevar a cabo el servicio asociado al lote 8, redundando todo ello además en un coste más eficiente para la Administración, por ser su oferta la más ventajosa económicamente.

En este sentido, en el recurso expone una serie de consideraciones que manifiesta ser extraídas de la doctrina de los tribunales de recursos contractuales como elementos a tener en cuenta en la viabilidad de una oferta, tales como que i) el procedimiento contradictorio no sirve a fines distintos al análisis de la viabilidad de una oferta ni la exclusión puede fundarse en otras circunstancias, ii) se ha considerado suficiente una rentabilidad prevista del 6% (beneficio industrial) como evidencia de viabilidad, iii) la justificación que se solicita a la entidad licitadora no ha de ser exhaustiva, y iv) en el presente caso, debe relativizarse el alcance del margen de discrecionalidad técnica del que goza el órgano de contratación, al no haber realizado valoraciones sobre cuestiones estrictamente técnicas. Acto seguido, la recurrente cuestiona los siete puntos de los que consta el informe de viabilidad.

1. En el primer punto, señala que aunque el apartado 2 del anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) explica que el presupuesto base de licitación se ha calculado tomando como referencia el coste de los módulos de formación teórico-práctica, corresponde también a las entidades licitadoras asumir los módulos de formación práctica en centros de trabajo, dado que éstos sí constituyen un coste que ha de asumirse al configurar la oferta.

2. Respecto al punto segundo, el recurso indica que no es cierto que no se especifiquen las horas del contrato ni el coste salarial considerado para la eventual contratación de una persona para la atención a personas con discapacidad, pues dicha explicación consta con todo detalle en el punto 8) del apartado sexto de su escrito de justificación, que reproduce en su escrito de interposición. Al respecto, señala que en la justificación se indica el coste salarial de un experto (12,89 €/h) multiplicado por el número total de horas de cada acción formativa y por un 5% de probabilidad, por razón de la experiencia que acumula, en cuanto a la eventualidad de tener que contar con esta persona, por lo que a su juicio el informe de viabilidad podría haber hecho una valoración crítica de ese cálculo, pero no negar que existe y que se ha proporcionado. Asimismo, a mayor abundamiento, manifiesta que interesa ilustrar -cosa que hace- con mayor detalle cómo ha hecho el cálculo y su concreción, conceptos que considera que para el servicio técnico de la mesa de contratación debían ser suficientemente conocidos por formar parte del día a día de los servicios de formación profesional.



3. Sobre el tercer punto, señala que el coste de elaboración y ejecución del plan de selección está incluido dentro del gasto salarial de la persona coordinadora de las acciones formativas. En este sentido, indica con cita de la cláusula 5 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y de la memoria técnica de ejecución (anexo XI del PCAP, que es en esa memoria donde la entidad licitadora que haya presentado la oferta mejor clasificada habrá de describir los elementos fundamentales del plan de selección para su puesta en práctica después por la persona coordinadora (apartado 1.2 del Anexo 2 del PPT). En definitiva, a su entender, no cabe aceptar que existiría un coste indeterminado no previsto que habría de añadirse a los desglosados en la justificación de su oferta que podría comprometer la viabilidad de la ejecución del contrato, pues ese coste forma parte de los salariales de la persona coordinadora atendidas sus funciones de acuerdo con el PPT.

4. Respecto al punto cuarto, manifiesta la recurrente que en el punto 12 del anexo I del PCAP se establece la exigencia de disponer de un seguro por parte de la empresa que resultara adjudicataria para cubrir el módulo de formación práctica en centros de trabajo, de tal forma que no estando en discusión el precio aportado en su oferta (un total de 2.292,72 euros según cuadro general de costes), debió haberse considerado que la justificación ofrecida era suficiente para acreditar la viabilidad; y ello es así por cuanto el control sobre la conformidad o no lo de los términos de la póliza corresponde a un momento posterior, pues habrán de aportarse por la empresa contratista que habrá de contratarlos si efectivamente resultó adjudicataria y no antes. Por el contrario, señala que de lo que se trata en la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad es de si el coste presupuestado de 2.292,72 euros es o no un precio de mercado y viable, que en este caso, era un precio justificado por la aportación de dos certificaciones de seguros de accidentes y responsabilidad civil, basados en cursos de similares características y duración a los presupuestados, según consta en el expediente administrativo en los anexos 5A y 5B del escrito de justificación. Así las cosas, los presupuestos de contratos similares aportados pretendían únicamente acreditar que disponía de precios para sus seguros en ese orden de magnitud. Por último, afirma que conviene tener presente que su oferta estaba incurso en presunción de anormalidad por un importe de apenas 15.000 euros, un 3% del presupuesto base de licitación -precio base de licitación en terminología del recurso-, por lo que el estándar exigible para la acreditación de sus presupuestos de coste había de considerarse suficiente con los certificados aportados de una aseguradora que indicaban que el orden de magnitud considerado para esta partida era adecuado y en línea con el mercado.



5. En cuanto al quinto punto, el recurso señala que en el apartado séptimo de su escrito de justificación había indicado que su inmovilizado se encuentra mayoritariamente amortizado y que dispone de herramientas informáticas de desarrollo propio que le permiten ser más eficiente en la gestión de este tipo de proyectos, pudiendo verse en su página web los apartados dedicados a herramientas de formación online, lo que confirma que, como empresa con experiencia en el sector e implantación nacional, dispone ya de desarrollos propios para esa herramienta. Asimismo, manifiesta que en todo caso, adicionalmente a lo anterior, con la justificación de su oferta, aportó un contrato de arrendamiento de equipo y servicios con determinada entidad, que obra como anexo 4B al escrito de justificación, cuyo coste estaba presupuestado, que comprende los servicios de dicha entidad especializada en software y hardware con todo lo que sea necesario para el desarrollo de las actividades formativas de las que tuviera que hacer uso ALBORÁN en el desarrollo de sus actividades, donde encajan las labores que pudieran ser necesarias desde el punto de vista de la plataforma online, sin perjuicio de que, como se ha expuesto, ya dispone de desarrollos propios en ese ámbito. En este sentido, afirma la recurrente que de nuevo ha de expresar que, a efectos de lo requerido en cuanto a la justificación de una oferta en presunción de anormalidad, la entidad licitadora puede hacer mención a cuestiones como ésta, que demuestran la mayor eficiencia en la gestión de sus recursos.

6. En el punto sexto la recurrente indica, por un lado, que las visitas didácticas comprenden parte de la labor de la persona coordinadora de formación, por lo que dentro del coste salarial de la misma está lógicamente incluido todo el desarrollo de la acción formativa, entre otras, las visitas didácticas. En este sentido, señala que *«carecería de sentido exigir como justificación de la baja anormal una suerte de desglose por cada tipología de actuaciones que corresponden a los formadores y/o Coordinadores de Formación. Éstos han de desarrollar multitud de actuaciones y, entre ellas, acompañar a los alumnos en las visitas didácticas e impartir en esas visitas la formación que sea pertinente»*. Y por otro lado, en el presupuesto incorporado a su justificación puede verse que hay una partida para otros costes, incluyendo costes no especificados y asociados a las acciones formativas, que asciende a 1.680,34 euros, a la que imputarían los eventuales costes de transporte que requiriesen las visitas correspondientes. Al respecto, señala que en el informe de viabilidad en ningún momento se argumenta que el coste de transporte pudiera tener un orden de magnitud que hiciera inviable la ejecución del contrato, pues, como se ha dicho, lo fundamental en cuanto a las visitas didácticas es justamente el personal de coordinación que la atiende.



7. Por último, en el punto séptimo, de forma similar al punto tercero, el recurso indica que es en la memoria técnica de ejecución donde la empresa mejor clasificada habría de desarrollar lo indicado con respecto al servicio de orientación profesional, señalando allí los profesionales específicamente dedicados a esa función, por lo que no pedía a las entidades licitadoras anticipar su contenido en una fase anterior, como garantía para coordinar el autobaremo con la citada memoria técnica de ejecución (anexo 2 del PPT). En definitiva, a juicio de la recurrente, no cabe exigir que en la justificación de la viabilidad de la oferta se deba incluir el mismo grado de detalle que en la memoria técnica de ejecución y explicar pormenorizadamente el coste individualizado de las horas dedicadas por los profesionales asignados al servicio de orientación profesional, coste que en todo caso forma parte de los de la persona coordinadora que sería en este caso quien cumpliría su cometido atendidas sus funciones de acuerdo con el PPT.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso únicamente se limita a exponer los hechos más relevantes acaecidos durante la tramitación del procedimiento de licitación, sin realizar alegato alguno sobre el fondo de la controversia, y ello a pesar de que por parte de la Secretaría de este Tribunal se le pidió, entre otras cosas, expresamente *«Informe sobre la tramitación del mismo, así como respecto del fondo de la cuestión planteada»*, sustrayendo a este Órgano en el análisis de la controversia de los argumentos de oposición al recurso.

SÉPTIMO. Vistas las alegaciones de las partes, procede el análisis del fondo de la controversia, en la que como se ha expuesto la recurrente afirma la viabilidad de su oferta incurra inicialmente en baja anormal o desproporcionada.

Como se ha recogido ut supra, la recurrente con carácter previo a los alegatos en los que cuestiona el informe de viabilidad de su oferta, expone una serie de consideraciones que manifiesta ser extraídas de la doctrina de los tribunales de recursos contractuales como elementos a tener en cuenta en la viabilidad de una oferta, consideraciones que procede analizar.

En la primera consideración afirma que el procedimiento contradictorio no sirve a fines distintos al análisis de la viabilidad de una oferta ni la exclusión puede fundarse en otras circunstancias, que según señala la extrae de la parte que reproduce de la Resolución 417/2020, de 26 de noviembre, de este Tribunal, que a



su vez cita la Resolución 284/2020, de 27 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Sin embargo, de la parte reproducida de dichas resoluciones no es posible inferir ni siquiera de forma indiciaria que el procedimiento contradictorio para determinar la viabilidad de una oferta no pueda poner de manifiesto una potencial exclusión por otras circunstancias, esto es que según la recurrente solo es posible rechazar la oferta si la misma no es viable, pero no si durante dicho procedimiento se detecta algún incumplimiento de los pliegos que pueda generar exclusión.

Pues bien, dicho alegato de la recurrente no puede admitirse, dado que cualquier incumplimiento de los pliegos puede provocar en principio la exclusión de una oferta, y ello con independencia de en qué momento del procedimiento de licitación pueda producirse, pues de lo contrario se estaría adjudicando un contrato que no se ajusta a la licitación efectuada por el órgano de contratación. En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en su Resolución 417/2020, 26 de noviembre, en la que se exponía que *«Pues bien aplicando esta doctrina al presente supuesto resulta que la entidad licitadora señala para justificar su oferta incurso en presunción de anormalidad que va a realizar menos actuaciones que las previstas en el PPT, lo que supone un incumplimiento claro y objetivo de éste, constituyendo pues causa de exclusión, por lo que procede desestimar este alegato.»*.

Expuesto lo anterior, es necesario precisar que en el supuesto que se examina el órgano de contratación ante posibles incumplimientos de la oferta de la ahora recurrente en modo alguno entiende que ello pueda ser motivo de exclusión, con independencia que ello puede suponer que no se justifica en todo o en parte la viabilidad de la oferta, por lo que este Tribunal que solo tiene funciones revisoras no puede manifestarse sobre la posible existencia de incumplimientos que pudieran generar la exclusión de la oferta de ALBORÁN.

En la segunda consideración, la recurrente señala que se ha considerado por la doctrina como suficiente una rentabilidad prevista del 6% (beneficio industrial) como evidencia de viabilidad, afirmación que este Tribunal comparte, y no solo el que el beneficio industrial haya de ser necesariamente del 6%, pues como se ha dicho en repetidas ocasiones, entre otras, en la Resolución 138/2017, de 5 de julio, *«No cabe, por tanto, al menos como principio, extender ese análisis de viabilidad de la oferta a aquellas partidas de la misma que quedan al arbitrio de la entidad licitadora, como ocurre con los gastos generales o el beneficio industrial, quien las puede incluir en el porcentaje que estime pertinente, sin que los pliegos, ni las reglas de contratación establezcan fórmulas o porcentajes para la determinación o inclusión de tales partidas económicas.»*.



Pues bien, de forma similar a lo expresado en la consideración anterior, en la presente el órgano de contratación en el informe de viabilidad tampoco ha cuestionado el porcentaje de beneficio industrial, pero eso es una cosa y otra muy distinta es que una oferta sea viable por sí sola si prevé un beneficio industrial del 6%, sin tener en cuenta el resto de costes.

En la tercera consideración, indica la recurrente que la justificación que se solicita a la entidad licitadora para acreditar la viabilidad no ha de ser exhaustiva. En este sentido, señala que su oferta se encontraba incurso en presunción de baja anormal, solo por un 3,28% del presupuesto base de licitación, esto es por una diferencia de 14.862,03 euros, que no era particularmente elevada y además se veía influenciada por el hecho de que solo dos empresas habían licitado.

Pues bien, conforme a los datos que obran en el expediente el presupuesto base de licitación del lote 8 era de 453.075,00 euros, y la oferta de ALBORÁN para ese lote era de 322.407,00 euros, lo que supone que la misma se situaba un 28,84% por debajo del presupuesto base de licitación, porcentaje de baja nada desdeñable.

Por último, en la cuarta consideración manifiesta el recurso que en el presente caso, debe relativizarse el alcance del margen de discrecionalidad técnica del que goza el órgano de contratación, al no haber realizado valoraciones sobre cuestiones estrictamente técnicas. Al respecto, señala que en el punto séptimo del informe de viabilidad no nos encontramos ante un criterio técnico que indique que existían riesgos de inviabilidad en la ejecución del contrato, sino ante una suerte de anticipación del contenido de la memoria técnica de ejecución, que correspondía a otra fase del procedimiento de adjudicación. Así las cosas, la recurrente se apoya, para manifestar que en el punto séptimo no se han realizado valoraciones sobre cuestiones estrictamente técnicas, en que el contenido de la memoria técnica de ejecución no correspondía justificarlo en esta fase de acreditación de la viabilidad de la oferta, sino en otra posterior del procedimiento de adjudicación, circunstancia que no se puede compartir como se analizará más adelante.

OCTAVO. Procede a continuación analizar las alegaciones vertidas por la recurrente respecto del informe de viabilidad de su oferta.



1.- Con relación al primer punto, el informe de viabilidad señala que *«La entidad incluye como gasto en el coste del formador el módulo de formación práctica que según establece el PCAP en el Anexo I la Administración contratante solo financiará, con cargo al presupuesto de este contrato, los módulos correspondientes a formación teórico práctica de los módulos formativos, no así los módulos de la formación práctica en centros de trabajo que serán impartidos de forma obligatoria por la persona licitadora, sin coste para la administración, por tanto este gasto no forma parte del contrato y debe ser asumido por la entidad, por lo que no puede incluirse en los costes justificativos de la oferta».*

En este sentido, ha de darse la razón a la recurrente cuando señala que corresponde a las entidades licitadoras asumir los módulos de formación práctica en centros de trabajo, dado que éstos sí constituyen un coste que ha de asumirse al configurar la oferta, dado que con independencia de que la Administración contratante abone o no dichos costes, queda claro que los mismos ha de asumirlos la persona contratista y como tal tienen que aparecer necesariamente en la justificación de la oferta.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos los alegatos contra el primer punto del informe de viabilidad.

2. En el segundo punto del informe de viabilidad se dice que *«No se especifican las horas de contrato ni precio de la persona para la atención de personas con discapacidad, por lo que el coste que se ha presupuestado carece de criterios para poder considerar si se ajusta o no a los requerimientos posteriores del desarrollo del contrato.»*. En este sentido, señala el recurso que no es cierto que no se especifiquen las horas del contrato ni el coste salarial considerado para la eventual contratación de una persona para la atención a personas con discapacidad, pues dicha explicación consta con todo detalle en el punto 8) del apartado sexto de su escrito de justificación. Dicho punto 8 dice así:

«Costes derivados de la contratación de personas especializadas en la atención de personas alumnas con discapacidad.

▪ *ALBORÁN FORMACIÓN, S.L. tiene una amplia experiencia en el desarrollo de proyectos de formación para personas con discapacidad con Inserta Empleo – Fundación ONCE, tanto en Andalucía como en Comunidad de Madrid. En dichos proyectos nos encargamos tanto de las adaptaciones del material didáctico, informáticas y contratación de personal especializado en la atención a personas alumnas con discapacidad, siempre que las características del alumnado así lo requieran*



- *En los 3 últimos años Alborán Formación ha impartido 22 Certificados de Profesionalidad entre la Comunidad de Madrid, el Servicio Regional de Empleo y Formación de Murcia y la Junta de Andalucía y solo en uno de estos Certificados tuvimos la necesidad de contratar a personal especializado en la atención a personas alumnas con discapacidad, por lo que estimamos un 5% la probabilidad de que tengamos que llevar a cabo la contratación de dichos profesionales.*
- *Por tanto, como la ejecución del contrato se realiza a riesgo y ventura de la persona contratista, asumimos dicho compromiso y presupuestamos en cada acción formativa un 5% del coste de la contratación de dichos profesionales.*
- *El coste salarial de un Experto según convenio asciende a 12,89 €/h, multiplicando este coste por el n° de horas totales de cada acción formativa por el 5% de probabilidad en base a nuestra experiencia.*
- *Imputando un total de 2.849,37 € para el desarrollo de este lote, asumiendo el riesgo y ventura de esta contingencia.».*

Pues bien, en el requerimiento efectuado a la entidad ALBORÁN para que justificase la viabilidad de su oferta, en el apartado que se analiza, se expresa lo siguiente: *«8) Costes derivados de la contratación de personas especializadas en la atención de personas alumnas con discapacidad»*, para nada menciona que dichos costes hayan de desglosarse, especificando las horas de contrato ni el precio de la persona formadora para atender a dicho colectivo. Por el contrario, el requerimiento cuando habla de los costes salariales de las personas formadoras y de las de apoyo, sí exige el desglose en número de horas y coste de la misma.

Al respecto, si al órgano de contratación le resulta determinante el desglose por hora y precio de la misma del coste derivado de la contratación de personas especializadas en la atención de personas alumnas con discapacidad, tenía que haberlo requerido de forma clara o solicitar aclaración al respecto, pues ALBORÁN sí recoge un importe global por actividad formativa para este concepto.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos los alegatos contra el segundo punto del informe de viabilidad.

3. En cuanto al tercer punto del informe de viabilidad, éste indica que *«En el presupuesto no aparece detallado el coste destinado a la elaboración y ejecución del Plan de selección que se han puntuado en el autobaremo en el punto 1.2, por lo que no se puede establecer cómo se va a implementar este coste»*. Al respecto, indica la recurrente que conforme al apartado 1.2 del Anexo 2 del PPT la entidad licitadora que haya presentado la



oferta mejor clasificada habrá de describir en la memoria técnica de ejecución los elementos fundamentales del plan de selección para su puesta en práctica después por la persona coordinadora, de tal forma que el coste de elaboración y ejecución del plan de selección está incluido dentro del gasto salarial de la persona coordinadora de las acciones formativas.

Pues bien, dice el Anexo 2 «Memoria técnica de ejecución del contrato» del PPT en lo que aquí interesa que *«* La Memoria Técnica de Ejecución del contrato únicamente será entregada por la entidad licitadora cuya oferta haya sido considerada la mejor oferta por la mesa de contratación en las condiciones y plazo establecidos en el apartado 10.7.2.m) del PCAP.*

** En la columna de la derecha se marcará la adhesión a todas las propuestas de valor añadido contenidas en el autobaremo que fueron ofertadas por la persona licitadora. Los cuadros se cumplimentarán según las indicaciones que figuran en la propia memoria.*

** La no inclusión en esta Memoria técnica de ejecución del contrato de alguna o algunas de las propuestas de valor que fueron tenidas en cuenta para la proposición de adjudicación, y que fueron incorporadas en el autobaremo, será causa suficiente para su inadmisión por el órgano proponente del contrato y, por tanto, causa de no adjudicación del contrato a la persona licitadora.».*

Al respecto, ha de tenerse en cuenta que el punto del informe que se analiza no exige la presentación de la citada memoria, pues ello solo le es requerido a la oferta económicamente más ventajosa, lo que cuestiona el informe de viabilidad es que no se ha detallado en la justificación de la oferta el coste destinado a la elaboración y ejecución del plan de selección que se ha puntuado en el autobaremo.

En este sentido, el autobaremo se recoge en el anexo XI «Criterios de adjudicación y baremos» del PCAP, en el cual se señala que *«La persona licitadora realizará su propuesta de valor añadido en la ejecución del contrato a través de la presentación en el autobaremo que consta en el anexo XI-A del presente PCAP. En dicho autobaremo se relacionan las propuestas de valor planteadas por el órgano de contratación y que se creen necesarias cubrir, en la presente licitación, para garantizar una mejora en la calidad de la impartición de las especialidades formativas objeto de contrato por encima del nivel de exigencia que plantea la normativa que regula las diferentes especialidades formativas conducentes a la obtención de Certificados de Profesionalidad y los programas formativos no conducentes.*

El nivel de cobertura de esas necesidades será valorable por el propio licitador al aplicar la puntuación que su propuesta supone en el autobaremo que debe incorporarse en el Sobre electrónico n.º 3 de su oferta. El valor añadido de la propuesta deberá concretarse, al momento de la adjudicación, con la presentación de una Memoria



Técnica de Ejecución del Contrato en la que consten definidas todas y cada una de las propuestas de valor incorporadas por la persona licitadora en su auto baremo (...).».

En definitiva, a través del autobaremo las entidades licitadoras adquieren determinados compromisos que le serán valorados como criterio de adjudicación que necesariamente tienen un coste para aquellas, coste que inexorablemente ha de constar en la justificación de la viabilidad de una oferta.

En este sentido, el informe de viabilidad señala que en la justificación no aparece detallado el coste destinado a la elaboración y ejecución del plan de selección, cuestión que no desmiente la recurrente que manifiesta de contrario que el mismo está incluido dentro del gasto salarial de la persona coordinadora de las acciones formativas, circunstancia que no puede admitirse pues nada se dice ni se justifica al respecto en la documentación que en su momento aportó para acreditar la viabilidad de su oferta.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos los alegatos contra el tercer punto del informe de viabilidad.

4. En el punto cuarto, el informe de viabilidad afirma que *«El presupuesto de los seguros que deben realizarse al alumnado no se ajustan a lo recogido en el punto 12 del anexo I del PCAP»*. Al respecto, dicho punto dispone que *«Obligación de tener suscrito seguro que cubra las responsabilidades que se deriven de la ejecución del contrato: Si.*

En su caso, términos del seguro:

La persona contratista se constituirá en tomadora de una póliza de seguro que cubra las distintas fases de ejecución de las especialidades formativas objeto de contrato, incluyendo la realización del módulo de formación práctica en centros de trabajo, en su caso; esta documentación incluirá como mínimo datos sobre el número de alumnado asegurado y los riesgos cubiertos por dicha póliza.

La póliza de seguro incluirá (...).».

Así las cosas, al igual que se ha analizado en el punto segundo del informe de viabilidad, en el requerimiento efectuado a la entidad ALBORÁN para que justificase su oferta, en el apartado que se analiza, dicho requerimiento expresa lo siguiente: *«5) Costes de seguro de accidentes»*, para nada menciona que de alguna forma dichos costes hayan de desglosarse, en los términos previstos en el punto 12 del anexo I del PCAP.



Al respecto, si al órgano de contratación le resulta determinante el desglose de dichos costes en los términos recogidos en el citado punto 12 del anexo I del PCAP, tenía que haberlo requerido de forma clara o solicitar aclaración al respecto, pues ALBORÁN sí recoge un importe global para este concepto.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos los alegatos contra el cuarto punto del informe de viabilidad.

5. En relación al quinto punto del informe de viabilidad, en el se dice que *«La entidad se puntúa en el autobaremo en punto 3.2. referente a la disposición de una plataforma on line de apoyo didáctico con contenidos formativos de lectura, visualización, audición de contenidos y realización de actividades y trabajos, así como espacios de encuentro e intercambios (foros, chats, consulta de glosarios...) y en el presupuesto presentado no identifica coste alguno para dicha plataforma.»*. Sobre lo anterior, la recurrente afirma como se ha expuesto, por un lado, que en el apartado séptimo de su escrito de justificación había indicado que su inmovilizado se encuentra mayoritariamente amortizado y que dispone de herramientas informáticas de desarrollo propio que le permiten ser más eficiente en la gestión de este tipo de proyectos, pudiendo verse en su página web los apartados dedicados a herramientas de formación online, y por otro lado, que aportó un contrato de arrendamiento de equipo y servicios con determinada entidad, que obra como anexo 4B al escrito de justificación, cuyo coste estaba presupuestado, que comprende los servicios de dicha entidad especializada en software y hardware con todo lo que sea necesario para el desarrollo de las actividades formativas de las que tuviera que hacer uso ALBORÁN en el desarrollo de sus actividades, donde encajan las labores que pudieran ser necesarias desde el punto de vista de la plataforma online, sin perjuicio de que, como se ha expuesto, ya se dispone de desarrollos propios en ese ámbito.

Pues bien, en el apartado séptimo de su escrito de justificación «Costes de evaluación y control de la calidad», que coincide con el del mismo número del escrito de requerimiento, señala lo siguiente: *«Por las herramientas informáticas desarrolladas y amortizadas por nuestra entidad, así como por la experiencia en el desarrollo de esta actividad podemos minimizar los costes en esta actuación establecemos un volumen de 50 horas de trabajo por edición de cada acción formativa de un profesional experto en la materia a un coste de 20€/horas, totalizando un coste de 1.000 € por edición de cada acción formativa.»*. Sin que sea posible inferir de lo expuesto que incluye la disposición de una plataforma on line de apoyo didáctico con contenidos formativos de lectura, visualización, audición de contenidos y realización de actividades y trabajos, así como espacios de



encuentro e intercambios (foros, chats, consulta de glosarios...), ni que la misma en su caso estuviese amortizada y no supusiese en todo caso costes para ALBORÁN. Asimismo, como la propia recurrente menciona en su escrito, tampoco en el citado contrato de arrendamiento de servicios se menciona que incluya entre otras cosas la puesta a disposición de ALBORÁN de la mencionada plataforma on line.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos los alegatos contra el quinto punto del informe de viabilidad.

6. En el sexto punto el informe de viabilidad señala que *«Según manifiesta la entidad en su autobaremo del punto 3.3 referido a la Planificación de actividades didácticas complementarias adicionales, programa 2 visitas didácticas por cada especialidad formativa, que en lote que nos ocupa supondrían 12 visitas, sin embargo, en su presupuesto no se contempla dicho gasto»*. Al respecto, indica la recurrente, por un lado, que las visitas didácticas forman parte de la labor de la persona coordinadora de formación y por tanto de su coste salarial, y por otro lado, que en la partida de otros costes, incluye aquellos no especificados y asociados a las acciones formativas, que asciende a 1.680,34 euros, a la que imputarían los eventuales costes de transporte que requiriesen las visitas correspondientes.

Como ya se ha expuesto ut supra, a través del autobaremo las entidades licitadoras adquieren determinados compromisos que le serán valorados como criterio de adjudicación que necesariamente tienen un coste para aquellas, coste que inexorablemente ha de constar en la justificación de la viabilidad de una oferta.

En este sentido, el informe de viabilidad señala que en la justificación no se contempla el coste destinado a las 12 visitas didácticas por cada especialidad formativa, circunstancia que no desmiente la recurrente que manifiesta por el contrario que el mismo está incluido dentro del gasto salarial de la persona coordinadora de las acciones formativas o que lo imputaría a la partida de otros costes, lo que no es posible admitir en vía de recurso dado que dichas cuestiones hubo de haberlas puesto de manifiesto en el escrito de justificación y no lo hizo.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos los alegatos contra el sexto punto del informe de viabilidad.



7. Por último, en el séptimo punto del informe de viabilidad se señala que *«En el presupuesto presentado no se contemplan gastos para sufragar el servicio de información y orientación profesional, no obstante la entidad se autobaremo dicho concepto con la puntuación máxima, contemplando la realización de acciones individuales de información y orientación en concreto (...) todas ellas realizadas por personal de orientación profesional con un perfil concreto de cualificación.»*.

Por su parte, la recurrente sostiene de forma similar al punto tercero que no cabe exigir que en la justificación de la viabilidad de la oferta se deba incluir el mismo grado de detalle que en la memoria técnica de ejecución y explicar pormenorizadamente el coste individualizado de las horas dedicadas por los profesionales asignados al servicio de orientación profesional, coste que en todo caso forma parte de los de la persona coordinadora que sería en este caso quien cumpliría su cometido atendidas sus funciones de acuerdo con el PPT.

Al respecto, y como ya se expresó en el punto tercero, el punto del informe que se analiza no exige la presentación de la citada memoria, pues ello solo le es requerido a la oferta económicamente más ventajosa, lo que cuestiona el informe de viabilidad es que no se ha detallado en la justificación de la oferta el coste destinado al servicio de información y orientación profesional que se ha puntuado en el autobaremo.

En definitiva, a través del autobaremo las entidades licitadoras adquieren determinados compromisos que le serán valorados como criterio de adjudicación que necesariamente tienen un coste para aquellas, coste que inexorablemente ha de constar en la justificación de la viabilidad de una oferta.

En este sentido, el informe de viabilidad señala que en la justificación no se contemplan gastos para sufragar el servicio de información y orientación profesional, a pesar de haberse autobaremo con la puntuación máxima, contemplando la realización de acciones individuales de información y orientación realizadas por personal de orientación profesional con un perfil concreto de cualificación, cuestión que no desmiente la recurrente que manifiesta de contrario que el mismo está incluido dentro del gasto salarial de la persona coordinadora de las acciones formativas, circunstancia que no puede admitirse pues nada se



dice ni se justifica al respecto en la documentación que en su momento aportó para acreditar la viabilidad de su oferta.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos los alegatos contra el séptimo punto del informe de viabilidad.

NOVENO. La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los puntos uno, dos y cuatro del fundamento de derecho octavo de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución del órgano de contratación de 4 de diciembre de 2020 de exclusión de la oferta de ALBORÁN, respecto del lote 8, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su dictado, para que se proceda por la mesa o el órgano de contratación a requerir a la citada entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos recogidos en los puntos citados, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

En este sentido, dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible declarar la admisión de la oferta al haberse estimado parte de las alegaciones del recurso, ni rechazar la misma por desestimar el resto, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en el supuesto examinado una vez que la mesa de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, haya examinado la eventual información y documentación que haya aportado la entidad ahora recurrente a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, podrá efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y decidir de forma motivada una nueva propuesta al órgano de contratación de aceptación o rechazo de la oferta,

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación por la entidad **ALBORÁN FORMACIÓN, S.L.** contra la resolución, de 4 de diciembre de 2020, del órgano de contratación por la



que se excluye su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio para la impartición de acciones formativas de formación profesional para el empleo, dirigidas a personas trabajadoras preferentemente desempleadas en los sectores agrícola e industrial, comercio y transporte, comunidad y personas y apoyo a las empresas en la provincia de Córdoba en los años 2020, 2021 y 2022” (Expte. CONTR 2020 0000536313), respecto del lote 8 “Gestión integrada de recursos humanos y otros”, convocado por la Delegación Territorial de Empleo, Formación, Trabajo Autónomo, Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, en Córdoba y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho noveno de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

TERCERO. Notificar la presente resolución a las personas 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.

