

**Recurso 559/2024**  
**Resolución 619/2024**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 5 de diciembre de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **GENERAL MACHINES TECHNOLOGY S.L.** y **AVANTE FORMACION S.L.**, que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, contra la resolución de 10 de octubre de 2024 del órgano de contratación de adjudicación del lote 1 del contrato denominado «Formación a la ciudadanía en competencias digitales básicas C19-I1 PRTR», (Expediente CONTR 2023 0000464741), respecto del lote 1 «Servicio de asistencia técnica especializada para la impartición de acciones formativas en modalidad presencial en Andalucía Oriental (Málaga, Granada, Jaén y Almería)», convocado por la Agencia Digital de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 5 de diciembre de 2023 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación de urgencia, con un valor estimado de 25.817.214,00 de euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). 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.

Mediante resolución de 10 de octubre de 2024 del órgano de contratación, se adjudica el lote 1 a la UTE EUROCONSULTORIA FORMACIÓN EMPRESA S.L. - G12 GRUPO EMPRESARIAL DE SERVICIOS S.L. - MÉTODOS ESTUDIOS CONSULTORES S.L.U. - CENTRO SUPERIOR DE FORMACIÓN EUROPA SUR S.A. (en adelante la adjudicataria o la UTE adjudicataria).

**SEGUNDO.** El 21 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración General del Estado, donde fue interpuesto dicho día a las 12:14:36 horas y dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, escrito de recurso especial en



materia de contratación interpuesto por las entidades GENERAL MACHINES TECHNOLOGY S.L. y AVANTE FORMACION S.L., que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, contra la citada resolución de 10 de octubre de 2024 de adjudicación del contrato respecto del lote 1.

Asimismo, dicho día 21 de noviembre de 2024 a las 12:34:41 horas tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, el mismo escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las mencionadas entidades (en adelante la recurrente o la UTE recurrente), igualmente contra la misma resolución de 10 de octubre de 2024 de adjudicación del contrato respecto al lote 1.

Este último escrito de recurso, esto es el presentado a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, es el que va a ser objeto de tramitación al entender este Tribunal que supone una mejora y/o contiene una subsanación del anterior, dado que ha sido formulado posteriormente al primero.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 22 de noviembre de 2024, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Acto seguido, al haberse resuelto anteriormente un recurso en el seno del mismo expediente de contratación en el que figuraba el listado de empresas participantes, con fecha 25 de noviembre de 2024, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las formuladas por la UTE adjudicataria y por las entidades ADECCO FORMACIÓN S.A.U. y PREVENTIUM PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES S.A.U., que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante UTE ADECCO).

Lo solicitado al órgano de contratación fue recibido en este Tribunal el 27 de noviembre de 2024.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación 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.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente la UTE recurrente formula el recurso contra la resolución de adjudicación, sustantivamente está recurriendo la exclusión de su oferta respecto al lote 1 contenida en dicho acto de adjudicación.



### **TERCERO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación respecto del lote 1, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.**

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado por la Unión Europea, por el mecanismo “NEXT (MRR- NextGenerationEU)”, con una tasa de financiación del 100 por ciento, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia; y en el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresando este último que lo tendrán siempre que *«se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos»*.

### **QUINTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de adjudicación del lote 1 fue dictada por el órgano de contratación el 10 de octubre de 2024 y notificada a la UTE ahora recurrente el 11 de noviembre de 2024, por lo que computando desde ésta última fecha el recurso presentado el 21 de noviembre de 2024 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 58.1.a) del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

### **SEXTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la recurrente al lote 1.**

Según consta en la documentación contenida en el expediente de licitación remitido por el órgano de contratación, en lo que aquí concierne, mediante escrito de fecha 10 de mayo de 2024, tras acuerdo adoptado por la mesa de contratación en sesión celebrada el 8 de mayo de 2024, se remite a la UTE ahora recurrente requerimiento para justificar la anormalidad de su oferta en los siguientes términos:

*«Tras haberse apreciado, realizados los cálculos oportunos, que la oferta presentada por la persona licitadora **UTE GENERAL MACHINES TECHNOLOGY S.L. AVANTE FORMACIÓN S.L.**, incurre presuntamente en anormalidad, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Anexo I – Apartado 8 del PCAP, que indica literalmente:*

*(...)*

*En concreto, se aprecia que la oferta económica presentada incurre presuntamente en anormalidad **por Relación calidad-precio (RCL) y por ser inferior al 70% del presupuesto base de licitación (sin IVA)**.*

*En consecuencia, y, según lo previsto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se le REQUIERE que presente la documentación que justifique el bajo nivel de los precios o de los costes presentando la información y los documentos pertinentes a estos efectos.*



Se concede un plazo improrrogable de **cinco (5) días hábiles** para la presentación de la documentación correspondiente, a través de SiREC-Portal de Licitación Electrónica.

Recomendaciones de elementos para justificar la anormalidad de una oferta:

### **Desglose de precios y costes**

Desglose razonado y detallado del bajo nivel de precios, de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya determinado la anormalidad de la oferta: eficiencias operativas: procesos más eficientes o tecnologías avanzadas; producción en masa o compra de materiales en grandes cantidades; acuerdos especiales con proveedores, etc.

Evidencias: estados financieros, contratos con proveedores, etc.

### **Ahorro**

El ahorro que permite el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.

En este apartado el licitador puede explicar cómo su método de producción o prestación de servicios le permite ofrecer precios más bajos: tecnología avanzada para la prestación de servicios; procesos altamente optimización; equipo de trabajo bien formado y experimentado; etc.

Evidencias: detalles sobre su tecnología, descripciones de sus procesos, información sobre la formación y experiencia de su personal, etc.

### **Soluciones técnicas e innovación**

Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos o prestar los servicios.

En este apartado el licitador puede destacar cualquier ventaja técnica o circunstancia favorable que le permita ofrecer precios más bajos: técnicas innovadoras adoptadas o desarrolladas; enfoque original o novedoso para resolver prestar un servicio; desarrollado de una solución única en su sector; ubicación geográfica ventajosa, acuerdos de suministro exclusivos; o experiencia y conocimientos especializados aplicables a la presente licitación, etc.

Evidencias: patentes, descripciones de sus técnicas, información sobre sus condiciones favorables, información sobre sus enfoques originales, detalles sobre sus soluciones únicas y detalles sobre su experiencia y conocimientos especializados.

### **Obligaciones**

Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral y de subcontratación.

En este apartado el licitador puede demostrar que su oferta no solo es económica, sino también responsable y ética: métodos de producción o prestación de servicios que son respetuosos con el medio ambiente; respeto a los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la inclusión; cumplimiento de los convenios y la legislación



laboral; y demostrar que la empresa subcontratada también cumple con sus obligaciones en materia medioambiental, social o laboral.

*Evidencias: certificaciones, políticas de la empresa, contratos con subcontratistas, etc.*

### **Ayudas**

*Él este apartado el licitador debe demostrar que la bajada de precios es debida a que se ha obtenido una ayuda del Estado en forma de subvenciones, exenciones fiscales, préstamos a bajo interés, etc.*

*Evidencias: detalles de las ayudas recibidas.».*

En respuesta, la entidad ahora recurrente presenta un documento justificativo formalizado el 17 de mayo de 2024, en el que basa la justificación de la anormalidad su oferta en las siguientes alegaciones: «1. *Introducción y presentación del documento. Objeto*; 2. *Consideraciones iniciales. Puntos de valor de la UTE EDUCATION & TECHNOLOGY*; 3. *Desglose y Justificación Económica*; 4. *Tabla Resumen de Partidas de costes y Margen Global del Proyecto*; y 5. *Consideraciones finales*».

A continuación, previo acuerdo de la mesa de contratación en sesión de 27 de junio de 2024 figura el siguiente requerimiento a la UTE ahora recurrente sobre aclaración de su oferta incurso en presunción de anormalidad:

*«De acuerdo con lo establecido en la sesión de la mesa de contratación del 27 de junio de 2024 correspondiente al expediente de contratación indicado en el encabezamiento, y teniendo en cuenta la justificación de las licitadoras que están incurso en presunción de anormalidad, la mesa acuerda que se proceda a un requerimiento de aclaración atendiendo a la nueva información que se facilita conforme a la cual se evaluará la información proporcionada por el licitador, con objeto de garantizar que sólo se rechacen las ofertas en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, todo ello atendiendo a que parece deducirse que las instrucciones para las justificaciones de la anormalidad que se adjuntaron no estaban suficientemente claras.*

*Con el fin de facilitar la aclaración referida con anterioridad, se acompaña al presente requerimiento una guía a la que deberá ceñirse y será objeto de publicación en el Perfil de Contratante de la Agencia Digital de Andalucía una hoja de datos que deberá ser cumplimentada.*

*En consecuencia, y, según lo previsto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se le REQUIERE que presente aclaración a la documentación que justifique el bajo nivel de los precios o de los costes presentando la información y los documentos pertinentes a estos efectos conforme a la guía y hoja de cálculos referidos anteriormente.*

*Se concede un plazo improrrogable de **cinco (5) días hábiles** para la presentación de la documentación correspondiente, a través de SiREC-Portal de Licitación Electrónica.».*

Dicha guía en su apartado segundo de consideraciones para justificar la anormalidad de la oferta económica, en lo que aquí interesa, señala para el lote 1 lo siguiente:

*«En la estimación del precio del servicio hay que tener en cuenta los parámetros definidos en el PCAP:*

- 30 meses de ejecución del proyecto;



- 100% de dedicación del equipo de trabajo mínimo;
- 5.875 acciones formativas de 10 horas cada una;
- 10 personas de media por acción formativa;
- 58.750 horas de formación impartidas (cada hora se imparte a 10 personas);
- 58.750 matriculaciones que finalizan.

*Si se alteran a la baja los valores anteriores, el precio final, evidentemente, disminuye, pero calcular la oferta económica de esta manera no es una justificación de la oferta económica aceptable.».*

La UTE recurrente como contestación al requerimiento de aclaración de la justificación aportada para acreditar la viabilidad de su oferta, remite una documentación formalizada 1 de agosto de 2024, en el que basa el precio ofertado por el servicio que se licita en las siguientes alegaciones: «1.1 Total coste de ventas; 1.2 Gastos generales; 1.3 Beneficio industrial; 1.4 Excel Justificación Anormalidad L1; y 1.5 Anexos». Dentro de la alegación total costes de ventas indica los siguientes aspectos: «1.1.1 Coste laboral directo [1.1.1.1 Personal no docente y 1.1.1.2 Personal docente]; 1.1.2 Gastos del personal (formación, equipamiento y dietas) docente [1.1.2.1 Formación del personal docente, 1.1.2.2 Dotación tecnológica del personal docente y 1.1.2.3 Dietas del personal docente]; y 1.1.3 Medios materiales para la prestación de los servicios [1.1.3.1 Instalaciones (aulas fijas y móviles), 1.1.3.2 Dotación tecnológica del alumnado, 1.1.3.3 Pack de bienvenida, 1.1.3.4 Seguros, 1.1.3.5 Difusión y captación de personas para la formación y 1.1.3.6 Otros costes directos]».

Acto seguido, consta formalizado el 28 de agosto de 2024 informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de la oferta en presunción de anormalidad al lote 1, entre otras, de la UTE ahora recurrente (en adelante informe de viabilidad de 28 de agosto de 2024). Dicho informe, en lo que aquí concierne, parte de un primer apartado “Oferta económica. Anormalidad”, en el que se indica que de acuerdo con lo expresado en el apartado de parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), una oferta económica es presuntamente anormal si se cumple con la figura 1 que reproduce; en el segundo apartado “Requisitos para los lotes 1 y 2” se señala, por un lado, que los objetivos mínimos de cumplimiento indicados en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) son los siguientes, reproduciendo a continuación los tres primeros párrafos de la cláusula 2.4.1 “Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio” y, por otro lado, que el equipo de trabajo mínimo indicado en el PCAP al que se le exige solvencia técnica o profesional es el indicado en la figura 3 (páginas 86 y 87 del PCAP), que reproduce, correspondiendo a la entidad licitadora adecuar por encima de mínimo el equipo de trabajo a las necesidades descritas en los pliegos; en el tercer apartado “Coste laboral directo” tras una serie de consideraciones relacionadas con el convenio colectivo aplicable, la jornada laboral y la categoría profesional reproduce una tabla tras la cual afirma que el coste laboral mínimo del personal no docente es de 279.584,17 euros y el del personal docente es de 1.158.670,24 euros; por último, en el apartado cuarto “Análisis de la anormalidad del lote 1”, en concreto en el subapartado 4.2.2 -dentro de las empresas licitadoras que no han justificado correctamente la oferta económica- se indica respecto de la UTE ahora recurrente lo siguiente:

*«La UTE GENERAL MACHINES TECHNOLOGY SL, AVANTE FORMACIÓN SL NO JUSTIFICA adecuadamente su oferta económica porque, como se verá a continuación, incumple los objetivos del servicio indicados en el PPT al modificar el número de cursos a impartir (Figura 2).*

*El planteamiento de la UTE respecto del equipo docente es el mostrado en la Figura 8:*

*Así 20 formadores contratados impartirán 60 cursos por semana. Para una media de 12 alumnos por cursos, serán 720 alumnos por semana los que reciban la formación de estos 20 formadores.*



*Si los 20 formadores tienen que impartir formación a 58.750 alumnos en total y el número de alumnos por semana es de 720, esto da como resultado que el programa formativo ocupará 82 semanas. Teniendo en cuenta que un mes tiene una media de 4 semanas; 82 semanas de duración implicará que los 20 formadores tendrán que estar contratados durante 20,5 meses.*

*Figura 8. Personal docente (documento de justificación, página 7)*

*La jornada laboral del personal docente (Figura 4 y Figura 5) son 1.446 horas anuales, lo que quiere decir que un docente impartiría 2.470,25 horas de formación en 20,5 meses y, por tanto, los 20 docentes podrían impartir un total de 49.405 horas de docencia. Como cada curso es de 10 horas, el número de cursos es de 4.940,5 que es un 15,91% inferior al número de cursos (5.875) indicado en el PPT (Figura 2).*

*Para que 20 docentes pudieran impartir 58.750 horas en 20,5 meses, cada docente tendría que trabajar  $(12/20,5) * (58750/20) = 1.719,5$  horas anuales, superando las horas máximas establecidas en el convenio colectivo.*

*Mientras que la media de alumnos por curso es variable, pudiendo ser superior a 10, el número de cursos, 5.875 de 10 horas cada uno, está fijado en el PPT.».*

A continuación, según consta en el expediente remitido, la mesa de contratación en sesión celebrada los días 21 y 28 de agosto de 2024 adopta, entre otros y en lo que aquí interesa, el siguiente acuerdo:

*«Visto el nuevo informe elaborado por el servicio proponente de la presente licitación, en el que se han tenido en cuenta las precisiones solicitadas en la sesión anterior, en relación a la valoración de la documentación presentada en contestación al requerimiento de aclaración realizado a las entidades cuyas ofertas incurren presuntamente en oferta anormalmente baja, la Mesa de Contratación lo acepta en su integridad, siendo las conclusiones del mismo, diferenciando por lotes, la siguiente:*

*Para el lote 1:*

*(...)*

*• La UTE GENERAL MACHINES TECHNOLOGY SL - AVANTE FORMACIÓN SL no justifica adecuadamente su oferta económica puesto que se incumplen los objetivos del servicio indicados en el Pliego de Prescripciones Técnicas al no llegar al número mínimo de cursos a impartir (mínimo 5.875 cursos; PPT, página 16). En consecuencia, la Mesa acuerda su exclusión de la licitación del lote 1 del presente contrato.*

*(...).».*

Posteriormente, el órgano de contratación en resolución de 10 de octubre de 2024 de adjudicación del contrato respecto del lote 1, en lo que aquí ha lugar, acuerda la exclusión del procedimiento de licitación de conformidad con el artículo 149.6 de la LCSP, entre otras, de la UTE ahora recurrente.

Por último, el servicio de contratación del órgano de contratación remite a la UTE ahora recurrente escrito de 11 de noviembre de 2024, en el que se contiene la citada resolución de 10 de octubre de 2024 de adjudicación del contrato respecto del lote 1.

## **SÉPTIMO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.**

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la UTE recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 10 de octubre de 2024 del



órgano de contratación de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, solicitando a este Tribunal que acuerde estimar el presente recurso, acordando retrotraer el expediente al momento de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 21 de agosto de 2024, con la admisión y puntuación de su oferta y demás que proceda en Derecho.

El recurso plantea una pretensión principal en la que en esencia viene a indicar la recurrente que su oferta no incumple los objetivos del servicio indicados en el PPT. En este sentido, basa su argumentación en resumen por un lado en que en caso de contradicción o discrepancia entre los pliegos prevalece lo establecido en el PCAP y en el carácter vinculante de las consultas y de sus respuestas; en concreto en la consulta realizada el 21 de diciembre de 2023, en la que se preguntó si era posible reducir el número de acciones formativas si el número de alumnos por curso era mayor a 10, a lo cual el órgano de contratación respondió afirmativamente, dado que según el propio PCAP las respuestas a las consultas planteadas por las entidades licitadoras tienen carácter vinculante y forman parte integrante de los documentos que rigen la licitación. Y, por otro lado, en que, basándose en esta respuesta, presentó una propuesta contemplando una media de 12 alumnos por curso, enfoque que tenía como objetivo asegurar el cumplimiento del número total de alumnos y alumnas a formar dentro del plazo de ejecución previsto, especialmente considerando los retrasos acumulados en el proceso de adjudicación.

Asimismo, el recurso plantea como pretensión subsidiaria para el caso de no estimarse la cuestión principal, que su oferta no puede estar en causa de exclusión en ningún supuesto. En este sentido, señala que incluso si el promedio de alumnos y alumnas por curso fuera de 10, su propuesta sigue siendo económicamente viable, motivo que subyace en su exclusión del proceso, dado que se han contemplado márgenes y partidas para ajustarse a posibles variaciones.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación en su informe al recurso, tras poner de manifiesto que se adjunta al presente escrito documento elaborado por los técnicos del servicio proponente de la presente licitación, que considera fundamental para la resolución del presente recurso, en esencia reproduce determinados argumentos puestos de manifiesto en dicho documento técnico señalando que la UTE recurrente cambia las condiciones del PCAP, en cuanto al número de alumnos por acción formativa, lo que evidentemente abarata el coste, a pesar de las expresas indicaciones que se le realizaron en el requerimiento de justificación de la anormalidad de su oferta.

En cuanto a la pretensión subsidiaria, dicho documento elaborado por los técnicos del servicio proponente indica que los argumentos que ha expuesto la UTE en su recurso son contradictorios, pues la justificación de que su oferta económica se ha estimado suponiendo que el fin del contrato es el 30 de junio de 2026 no se sostiene, porque la misma admite cuando se refiere a los costes del personal no docente que la duración del contrato son 30 meses; esta falta de coherencia parece indicar que la justificación de la oferta económica no obedece al presupuesto económico que la UTE debió realizar antes de licitar, sino más bien a un acomodo a posteriori de los costes para que las cuentas cuadren. Por tanto, con la información facilitada no es posible afirmar que la oferta es viable, pero es que, además, dar por buenos sus argumentos implica tratar injustamente a las licitadoras que sí se atuvieron a las instrucciones que se les dio y a aquellos que ofertaron un precio más alto porque respetaron el marco de la licitación fijada en los pliegos.

## **3. Alegaciones de la UTE adjudicataria y de la UTE ADECCO.**

### **3.1. Alegaciones de la UTE adjudicataria.**



La UTE adjudicataria se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos.

En esencia, señala que la ahora recurrente, obviando la guía y el modelo de justificación formuló la explicación que entendió conveniente a sus intereses, modificando los parámetros requeridos para la justificación, efectuándose la exclusión de la UTE recurrente por no justificar la viabilidad de su oferta en los términos y parámetros requeridos, no habiendo sido excluida por una cuestión de precio, sino de justificación inadecuada, basta ver que hay varias licitadoras que han ofertado un precio inferior al de la UTE recurrente y no han sido excluidos, y ello es porque han justificado su oferta al lote 1 en los términos requeridos por el órgano de contratación, tratando por su parte la recurrente de justificar su oferta al margen de los parámetros indicados por el órgano de contratación, incluyendo en su proposición la impartición de menos acciones formativas que las indicadas en el PCAP, al incluir más de 10 alumnos en cada acción formativa, pero el presupuesto base de licitación parte de 10 alumnos presenciales y de 5.875 acciones formativa, tal y como se desprende del PCAP.

Concluye la adjudicataria afirmando que la UTE recurrente pretende ahora justificar en vía de recurso la viabilidad de su oferta, lo que no procede, debiendo haberlo realizado en su momento en los términos requeridos, al igual que hicieron las demás licitadoras.

### **3.2. Alegaciones de la UTE ADECCO.**

Aparentemente, la UTE ADECCO presenta un escrito de alegaciones de forma conjunta a los lotes 1 y 2, y ello a pesar de que para el lote 1, que es el que se analiza en la presente resolución, dicha UTE no fue la adjudicataria aun cuando obtuvo la mayor puntuación, al ser los lotes 1, 2 y 3 de la licitación incompatibles entre sí y al haber declarado dicha UTE en el anexo III "Orden de preferencia de lotes" del PCAP como preferente el lote 2 respecto al lote 1.

En sus alegaciones, la UTE ADECCO se opone al igual que el órgano de contratación y la adjudicataria a la pretensión de la recurrente. En este sentido, tras una muy extensa argumentación que constando en las actuaciones del presente procedimiento aquí se da por reproducida, concluye afirmando que *«hemos acreditado la imposibilidad fáctica de ejecución con los recursos y tiempos previstos y con las funciones y criterios establecidos en la oferta y justificación de su propuesta económica, el impropio modelo de elaboración de la oferta económica de la UTE en la que modifica el cálculo inicial del precio unitario de licitación y el modelo de presupuestación que han utilizado todos los licitadores y, por supuesto, la administración, rompiendo con el principio de igualdad de todos los licitadores, ha incumplido las instrucciones de la administración en base a su discrecionalidad técnica y potestad interpretativa de los pliegos en los que avisaba de los parámetros de la presupuestación y, finalmente, hemos acreditado que la justificación que presenta la UTE recurrente se basa en un incumplimiento de los recursos y equipo mínimo exigido por pliegos o, en su caso, referenciando la Excel presentada, costes laborales y sociales por debajo de lo establecido en la legislación. Además, sobre las circunstancias de la empresa, hemos señalado que la solvencia y capacidad, no deberían contextualizar una resolución favorable por parte de la administración»*.

### **OCTAVO. Consideraciones del Tribunal sobre la pretensión principal del recurso en la que la recurrente indica que su oferta no incumple los objetivos del servicio indicados en el PPT.**

En este sentido, basa su argumentación en resumen, por un lado en que en caso de contradicción o discrepancia entre los pliegos prevalece lo establecido en el PCAP y en el carácter vinculante de las consultas y de sus respuestas; en concreto en la consulta realizada el 21 de diciembre de 2023, en la que se preguntó si era posible reducir el número de acciones formativas si el número de alumnos por curso era mayor a 10, a lo cual el órgano



de contratación respondió afirmativamente, dado que según el propio PCAP las respuestas a las consultas planteadas por las entidades licitadoras tienen carácter vinculante y forman parte integrante de los documentos que rigen la licitación. Y, por otro lado, en que, basándose en esta respuesta, presentó una propuesta contemplando una media de 12 alumnos por curso, enfoque que tenía como objetivo asegurar el cumplimiento del número total de alumnos y alumnas a formar dentro del plazo de ejecución previsto, especialmente considerando los retrasos acumulados en el proceso de adjudicación.

Pues bien, con carácter previo, por razones metodológicas y con objeto de centrar los términos de la controversia, procede reproducir aquellas partes del expediente administrativo remitido necesarias para la resolución del recurso y a continuación analizar la actuación del órgano de contratación.

En el apartado 2 del anexo I “*Características del contrato*” del PCAP, en concreto en el último párrafo relativos a los lotes 1 y 2 se indica expresamente que «*En caso de que la empresa que resulte finalmente adjudicataria haya propuesto una oferta económica inferior al importe de licitación de los productos a facturar, se podrá aumentar el número de matriculaciones y horas de formación totales estimadas hasta completar el importe de licitación de cada lote*», esto es, si se da la premisa de que la oferta económica finalmente adjudicataria fuese inferior al presupuesto base de licitación, el órgano de contratación -y solo él- si así lo estima podrá aumentar el número de matriculaciones y horas de formación totales estimadas hasta completar dicho importe de licitación para cada uno de los lotes citados.

En consonancia con lo anterior, en la memoria justificativa publicada en el perfil de contratante dentro del apartado relativo a los criterios de adjudicación basados en la aplicación de fórmulas, en concreto en el subapartado de valoración de la oferta económica se indica lo siguiente: «*La siguiente tabla muestra el catálogo de servicios y el número de repeticiones estimadas de cada ítem en el contrato (un total de 30 meses, con fecha máxima de finalización el 31/05/2026)*». Un párrafo similar se repite en el apartado 8 “*Criterios de adjudicación*” del anexo I del PCAP, asimismo dentro del subapartado de valoración económica dentro de los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas, en el que expresamente se afirma que «*La siguiente tabla muestra el catálogo de servicios y el número de repeticiones estimadas de cada ítem en el contrato (un total de 30 meses, con fecha de inicio 1/12/2023 y fecha máxima de finalización el 31/05/2026)*».

Lo expuesto en el párrafo anterior supone que si la oferta económica finalmente adjudicataria fuese inferior al presupuesto base de licitación, el órgano de contratación, si así lo estima, podrá aumentar el número de matriculaciones y horas de formación totales estimadas hasta completar dicho importe de licitación para cada uno de los lotes citados, teniendo en cuenta que el plazo de duración del contrato es de 30 meses con fecha máxima de finalización de 31 de mayo 2026. En este sentido, al haberse publicado el anuncio de licitación en el perfil de contratante el 5 de diciembre de 2023, con un plazo de presentación de ofertas lógicamente posterior a dicha fecha, no es posible de inicio que el contrato tenga una duración de 30 meses con una fecha máxima de finalización de 31 de mayo de 2026, cuestión que se analizará más adelante.

Por otra parte, el PPT en su cláusula 2.4.1 “*Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio*”, en lo que aquí concierne en sus cuatro primeros párrafos se dispone lo siguiente:

*«El objetivo del servicio es la impartición de un conjunto de acciones formativas de 10 horas de duración en modalidad presencial orientadas al desarrollo de competencias digitales básicas tal y como se describe en el apartado de características generales.»*

*El número mínimo de acciones formativas presenciales a impartir en toda Andalucía será de 12.500 cursos, pudiendo esta cifra aumentar en función de la oferta económica de las empresas adjudicatarias. A partir de un*



*criterio de reparto proporcional a la población de cada una de las áreas, el volumen de acciones a realizar en cada lote será de un mínimo de 5.875 cursos en el Lote I Andalucía Oriental, y de 6.625 en el lote II Andalucía Occidental.*

*El reparto de los cursos por provincia se deberá ajustar lo más posible a la distribución proporcional en función de la población de cada provincia.*

*Se estima una ratio de 10 participantes de media por grupo y 25 como máximo, siendo por tanto el valor objetivo la formación, entre ambos lotes, de 125.000 matriculaciones.».*

Asimismo, figura en el documento denominado “Respuestas a las preguntas de los licitadores”, formalizado con fecha 21 de diciembre de 2023, en lo que aquí concierne en su página 10 lo siguiente:

**«5.2 Teniendo en cuenta que pág.17 PPT “estima una ratio de 10 participantes de media por grupo y 25 como máximo” ¿Qué ocurre si los grupos de alumnos son por ejemplo de 20 participantes?**

**Entendemos que como se factura por persona formada/hora lo que cambia es el número de acciones formativas que se realizarían, siendo menos si el número de participantes es mayor de 10 y más si fuera menor. ¿Pueden confirmarnos?**

*Efectivamente, si el número de alumnos por curso es mayor de 10, el número de acciones formativas será menor, y al contrario.».*

Como en la propia pregunta se indica, la misma trae causa del último párrafo de la cláusula 2.4.1 “Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio” del PPT, reproducido anteriormente, cuyo tenor es el siguiente: «Se estima una ratio de 10 participantes de media por grupo y 25 como máximo, siendo por tanto el valor objetivo la formación, entre ambos lotes, de 125.000 matriculaciones.».

Pues bien, la respuesta dada por el órgano de contratación está en consonancia con lo expuesto en dicha cláusula, esto es que la estimación del número de participantes de media por grupo es de 10 y el máximo 25, por lo que resulta razonable que si en algún curso el número de participantes es mayor de 10, el número de acciones formativas será menor, y por el contrario si en alguna acción formativa el número es menor de 10, el número de cursos será mayor, debiéndose respetar en todo caso el valor objetivo que es la formación de 125.000 matriculaciones entre los lotes 1 y 2, y que la media de participantes por grupo se estima en 10.

Al respecto, ha de reseñarse en lo que aquí interesa el planteamiento que hace la UTE ahora recurrente en su escrito de aclaración de la justificación de la anormalidad de su oferta, respecto del equipo del personal docente, en concreto indica lo siguiente:

*«Así 20 formadores contratados impartirán 60 cursos por semana. Para una media de 12 alumnos por cursos, serán 720 alumnos por semana los que reciban la formación de estos 20 formadores.*

*Si los 20 formadores tienen que impartir formación a 58.750 alumnos en total y el número de alumnos por semana es de 720, esto da como resultado que el programa formativo ocupará 82 semanas. Teniendo en cuenta que un mes tiene una media de 4 semanas; 82 semanas de duración implicará que los 20 formadores tendrán que estar contratados durante 20,5 meses.».*

Partiendo de lo afirmado por la UTE recurrente, si 20 formadores impartirán 60 cursos por semana, durante 82 semanas (20,5 meses) realizarán un total de 4.920 cursos, frente a los 5.875 que de forma meridianamente clara



se indica en la citada cláusula 2.4.1 “Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio” del PPT, en la que se afirma que el volumen de acciones a realizar en el lote 1 -Andalucía Oriental- será de un mínimo de 5.875 cursos.

En definitiva, de lo expuesto se infiere que la UTE recurrente en cuanto al personal docente solo oferta 4.920 acciones formativas, frente a las 5.875 previstas en la cláusula 2.4.1 del PPT, y que los formadores tendrán que estar contratados durante 20,5 meses y no por los 30 meses de duración del contrato.

Al respecto, la UTE recurrente en su escrito de recurso viene a indicar que, partiendo según manifiesta de la respuesta dada por el órgano de contratación a la pregunta 5.2 reproducida anteriormente, formula su proposición al entender que por el tiempo transcurrido desde la publicación del anuncio de la licitación hasta que fuera posible comenzar su ejecución, el plazo inicialmente estipulado en los pliegos se vería reducido considerablemente, teniendo en cuenta que la fecha límite de finalización era el mes de junio del 2026, por lo tanto hizo los cálculos sobre 12 alumnos, al manifestar el órgano de contratación en la citada respuesta que se podría cambiar el número de acciones formativas si hay más alumnos por curso, superando la media que servía del cálculo en el pliego que era 10.

Como puede observarse, la recurrente basa su argumentación por un lado en que por el tiempo transcurrido desde la publicación del anuncio de la licitación hasta que fuera posible comenzar su ejecución, el plazo inicialmente estipulado en los pliegos se vería reducido considerablemente, teniendo en cuenta que la fecha límite de finalización era el mes de junio del 2026, y por otro lado, que hizo los cálculos sobre 12 alumnos al manifestar el órgano de contratación en la respuesta a la consulta vinculante, que se podría cambiar el número de acciones formativas si hay más alumnos por curso, superando la media que servía del cálculo en el pliego que era 10.

Sobre el plazo de duración del contrato, como se ha expuesto anteriormente, conforme se recoge en la memoria justificativa y en el apartado 8 del anexo I del PCAP el plazo de duración del contrato es de 30 meses con fecha máxima de finalización de 31 de mayo 2026. En este sentido, se ha de indicar que si bien es cierto que en dichos documentos se recoge una aparente contradicción al fijarse por un lado un plazo de ejecución de 30 meses y por otro lado indicar que la fecha máxima de finalización es el 31 de mayo de 2026, no es menos cierto que ante dicha dicotomía pudo la UTE ahora recurrente plantear una consulta al órgano de contratación, teniendo en cuenta que al haberse publicado el anuncio de licitación en el perfil de contratante el 5 de diciembre de 2023, con un plazo de presentación de ofertas lógicamente posterior a dicha fecha, no es posible de inicio que el contrato tenga una duración de 30 meses con una fecha máxima de finalización de 31 de mayo de 2026. Así, la recurrente tomando como fecha inamovible la de 31 de mayo de 2026 elabora una oferta que, como se ha expuesto para el personal docente, establece un plazo de contratación de dicho personal de 20,5 meses.

Sobre ello, se ha de indicar que a pesar de que la recurrente indique en el recurso que por el tiempo transcurrido desde la publicación del anuncio de la licitación hasta que fuera posible comenzar su ejecución, el plazo inicialmente estipulado en los pliegos se vería reducido considerablemente, teniendo en cuenta que la fecha límite de finalización era el mes de junio del 2026, la propia UTE en la justificación de la anormalidad de su oferta además de afirmar que el personal docente tendrá que estar contratado durante 20,5 meses, indica en su apartado 1.1.1.1 que el personal no docente estará formado por «1 coordinador de Proyecto, 2 Técnicos de Gestión de Proyecto de Formación, y 2 Personal de Administración, quienes estarán contratados durante 30 meses, toda la ejecución del contrato», acto seguido afirma que «Este personal es el que obligatoriamente estará durante toda la ejecución del contrato, será quienes comiencen la preparación del mismo, estarán durante la ejecución y por supuesto en el cierre, por lo tanto, la duración de su contratación será de 30 meses», y por último dentro de este mismo apartado, en relación con la costes de indemnización para cada una de las citadas categoría profesionales los calcula sobre una contratación de 30 meses.



Por tanto, la UTE recurrente con respecto al personal no docente afirma que será contratado durante 30 meses y en cuanto al personal no docente por un periodo de 20,5 meses, lo que supone que se incumpla con el periodo de duración del contrato, que como se ha expuesto la propia recurrente lo fija para el personal no docente en 30 meses, no pudiendo por tanto admitirse que mediante una interpretación sesgada solo contrate al personal docente por un periodo de 20,5 meses y no 30 meses como de hecho hace con el resto del personal, lo que conlleva que solo haya justificado parte de los costes que le supondría la ejecución de contrato que se analiza.

Asimismo, tampoco puede darse la razón a la recurrente cuando interpreta que la respuesta a la consulta citada le permite no cumplir con la exigencia prevista en la mencionada cláusula 2.4.1 “*Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio*” del PPT, en la que se afirma que el volumen de acciones a realizar en el lote 1 - Andalucía Oriental- será de un mínimo de 5.875 cursos, y no las 4.920 acciones formativas ofertadas por ella. En este sentido, y como se ha indicado anteriormente, la respuesta dada por el órgano de contratación está en consonancia con lo expuesto en dicha cláusula 2.4.1 del PPT, esto es que la estimación del número de participantes de media por grupo es de 10 y el máximo 25, por lo que resulta razonable que si en algún curso el número de participantes es mayor de 10, el número de acciones formativas será menor, y por el contrario si el número es menor de 10, el número de acciones formativas será mayor, debiéndose respetar en todo caso el valor objetivo que es la formación de 125.000 matriculaciones entre los lotes 1 y 2, y que la media de participantes por grupo se estima en 10. Sin que en modo alguno ello pueda significar, ni siquiera de forma indiciaria, que no se alcance el mínimo de 5.875 acciones formativas, como de forma clara y meridiana indica la cláusula 2.4.1 “*Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio*” del PPT.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la pretensión principal del recurso.

#### **NOVENO. Consideraciones del Tribunal sobre la pretensión subsidiaria en la que la UTE recurrente afirma que justifica la viabilidad de su oferta.**

El recurso plantea como pretensión subsidiaria para el caso de no estimarse la cuestión principal, que su oferta no puede estar en causa de exclusión en ningún supuesto. En este sentido, señala que incluso si el promedio de alumnos y alumnas por curso fuera de 10, su propuesta sigue siendo económicamente viable, motivo que subyace en su exclusión del proceso, dado que se han contemplado márgenes y partidas para ajustarse a posibles variaciones.

Al respecto, la recurrente insiste en su argumento de que aumentando la media de alumnos por curso puede reducir el número de acciones formativas y aun así lograr los objetivos, de tal forma que en el supuesto de que no lograrse superar la media de 10 alumnos por curso, dispone de una partida de 70.000 euros para imprevistos que pueden cubrir el coste de contratar más docentes. Sobre ello, afirma que incluso si dicha partida no fuera suficiente puede reducir sus márgenes de beneficios, que en la justificación de su oferta cifra en 648.082,52 euros, y aun así tener beneficios suficientes para que la ejecución del contrato sea viable.

En este sentido y sobre la viabilidad de su oferta, señala en lo que aquí interesa por un lado que «*si la media de los alumnos por curso fuera inferior, podríamos contratar profesores adicionales para aumentar el número total de cursos, hasta 5 ó 6 profesores adicionales, y con ello no sólo podríamos cumplir con el número mínimo de personas formadas si no que podríamos superarlo, todo dependerá de la evolución del proyecto*», y por otro lado que «*la oferta sería rentable y viable, incluso teniendo que aumentar el número de formadores, o la cantidad de formaciones para alcanzar el objetivo mínimo marcado de persona/hora/formada*».



Pues bien, lo primero que se ha de aclarar es que este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP, de tal suerte que de apreciar la concurrencia de los tales vicios, sólo cabe proceder a la anulación del acto impugnado, ordenando que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo, sin que, en ningún caso pueda el Tribunal sustituir la competencia propia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, ni alterar el contenido del acto impugnado (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 62/2012 de 29 de febrero, 143/2021 de 15 de abril, 364/2022 de 6 de julio, 212/2023 de 21 de abril y 405/2024 de 20 de septiembre).

En este sentido, conviene precisar el contenido del acto de exclusión de la oferta de la UTE ahora recurrente. Sobre ello, como se ha expuesto en el fundamento sexto, el informe de viabilidad de 28 de agosto de 2024 venía a indicar que la UTE ahora recurrente no justificaba adecuadamente su oferta económica por incumplir los objetivos del servicio indicados en el PPT, al modificar el número de cursos a impartir. De forma similar, la mesa de contratación en sesión celebrada los días 21 y 28 de agosto de 2024 señala que dicha UTE no justifica adecuadamente su oferta económica, puesto que se incumplen los objetivos del servicio indicados en el PPT al no llegar al número mínimo de cursos a impartir. Y por último, el órgano de contratación en su resolución de adjudicación del contrato respecto del lote 1, en lo que aquí ha lugar, acuerda respecto de la UTE ahora recurrente su exclusión del procedimiento de licitación de conformidad con el artículo 149.6 de la LCSP.

En definitiva, la UTE ahora recurrente fue excluida del procedimiento de licitación al lote 1 por no justificar la viabilidad de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada, y no por incumplir el pliego de prescripciones técnicas o el de cláusulas administrativas particulares como parece deducirse de algunas de las alegaciones vertidas por las partes. Es decir, la exclusión no se produce por el hecho de detectarse un incumplimiento de los pliegos, circunstancia de la que tiene conocimiento el órgano de contratación en el acto de justificación por la recurrente de la anomalía de su oferta, sino que el rechazo lo es por no justificar la viabilidad de su oferta, ex artículo 149.6 de la LCSP.

Así las cosas, necesariamente, el análisis de la presente pretensión subsidiaria ha de partir de que el órgano de contratación excluye la oferta de la UTE ahora recurrente por no justificar la viabilidad de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.

Al respecto, aun cuando formalmente en la pretensión subsidiaria que se analiza la recurrente esgrime argumentos que tratan de demostrar que su oferta es viable, al afirmar que dispone de una partida de 70.000 euros para imprevistos que pueden cubrir el coste de contratar más docentes y que si dicha partida no fuera suficiente puede reducir sus márgenes de beneficios, que en la justificación de su oferta cifra en 648.082,52 euros, y aun así tener beneficios suficientes para que la ejecución del contrato sea viable, sustantivamente lo que pretende en vía de recurso es modificar el contenido de su oferta con objeto de acomodarla a los términos que sean necesarios para conseguir la adjudicación del contrato.

En efecto, conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones, bien en el curso de la licitación o como motivo de la interposición de un recuso especial, que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y



transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017 de 19 de mayo, 263/2017 de 5 de diciembre, 322/2020 de 1 de octubre, 455/2022 de 15 de septiembre, 586/2022 de 2 de diciembre y 332/2024 de 20 de agosto, entre las más recientes, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

Así las cosas, una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando pretende presentarse a una licitación lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse, esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

En definitiva, una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

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



de 23 de diciembre, 586/2022 de 2 de diciembre y 332/2024 de 20 de agosto, entre otras muchas).

En el supuesto examinado, los términos de la oferta de la UTE recurrente fueren concretados por la misma en la contestación al requerimiento de aclaración de la justificación aportada para acreditar la viabilidad de su oferta, en la documentación formalizada 1 de agosto de 2024; en ella la recurrente con respecto al personal docente y en lo que aquí concierne afirma que 20 formadores contratados impartirán 60 cursos por semana, y que el programa formativo ocupará 82 semanas lo que supone que durante la ejecución del contrato realizará un total de 4.920 curso o acciones formativas, muy lejos del mínimo exigido para el lote 1 de 5.875 que de forma meridianamente clara se indica en la citada cláusula 2.4.1 “Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio” del PPT, en la que se señala que el volumen de acciones a realizar en el lote 1 -Andalucía Oriental- será de un mínimo de 5.875 cursos.

Sin embargo, en el escrito de recurso especial en materia de contratación como se ha expuesto la recurrente viene a afirmar que si la media de los alumnos por curso fuera inferior, como quedo claro en el fundamento anterior, podría contratar profesores adicionales para aumentar el número total de cursos hasta 5 ó 6 profesores adicionales, ha de entenderse hasta alcanzar los 5.875 cursos, con lo que no sólo podría cumplir con el número mínimo de personas formadas, sino que podría superarlo, dependiendo de la evolución del proyecto.

En definitiva, en vía de recurso la recurrente modifica el número de formadores de 20 a 25 o 26 y el número de cursos o acciones formativas de las 4.920 iniciales que ofertó, hasta el número mínimo exigido en la cláusula 2.4.1 del PPT, esto es 5.875, con lo que no sólo podría cumplir con el número mínimo de personas formadas, sino que podría superarlo, dependiendo de la evolución del proyecto.

Pues bien, conforme a lo expuesto, queda claro que en los argumentos esgrimidos por la UTE ahora recurrente en el escrito de recurso especial en materia de contratación, que ahora se examina, dicho unión temporal ha modificado los términos de su proposición vulnerando el principio de inalterabilidad de la oferta.

Constatada que, con la información aportada por la UTE ahora recurrente en su escrito de recurso especial, se han alterado los datos de su oferta ha de afirmarse que la misma ha modificado su proposición, acomodándola a los términos que ha considerado convenientes para conseguir la adjudicación del contrato.

En consecuencia, conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato, so pena de conculcar el principio de igualdad de trato.

Al respecto, y como argumentó este Tribunal, entre otras, en su Resoluciones 55/2019 de 27 de febrero y 567/2021 de 23 de diciembre, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar su oferta como al ser evaluadas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica), principio que es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).

Procede, pues, desestimar en los términos examinados la pretensión subsidiaria y con ella el recurso interpuesto.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **GENERAL MACHINES TECHNOLOGY S.L.** y **AVANTE FORMACION S.L.**, que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, contra la resolución de 10 de octubre de 2024 del órgano de contratación de adjudicación del lote 1 del contrato denominado «Formación a la ciudadanía en competencias digitales básicas C19-I1 PRTR», (Expediente CONTR 2023 0000464741), respecto del lote 1 «Servicio de asistencia técnica especializada para la impartición de acciones formativas en modalidad presencial en Andalucía Oriental (Málaga, Granada, Jaén y Almería)», convocado por la Agencia Digital de Andalucía.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, respecto del lote 1.

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

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las 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.

