

Recurso 681/2025
Resolución 751/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 12 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ en nombre y representación de ella y de la entidad ■ -ambas concurren con el compromiso de constitución en unión temporal de empresarios- contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado «Obra de ejecución de nueva conducción de abastecimiento Iznájar-Casilla del Monte. Tramo I ETAP Iznájar-Los Prietos (Córdoba)» (Expediente 22/2025) promovido por la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba S.A, ente instrumental adscrito a la Diputación Provincial de Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El día 4 de abril de 2025, se publicó en el perfil de contratante en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de obras indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados en esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 8.101.795,87 euros.

Con posterioridad se rectificó el citado anuncio con fecha 29 de abril de 2025, publicándose en la plataforma de contratación del Sector Público en esa fecha, y al día siguiente, 30 de abril de 2025, en el DOUE.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental correspondiente, el 6 de noviembre de 2025 se dicta resolución de adjudicación del contrato a la entidad ■ (en adelante, la adjudicataria) que se publica en el perfil de contratante el 7 de noviembre de 2025.

TERCERO. El 28 de noviembre de 2025, la recurrente presentó en el registro del Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de ese mismo día, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso que ha tenido entrada en esta sede con posterioridad.

Se confirió trámite de alegaciones a los interesados, constando que en el plazo concedido se han presentado alegaciones por la adjudicataria.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia y régimen jurídico.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 y 4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por remisión del artículo 120.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, en relación a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante Ley de los Sectores Especiales), 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.

En el presente supuesto la actuación impugnada procede de una sociedad mercantil dependiente de la Diputación Provincial de Córdoba como expresa el artículo 2 bis de sus Estatutos que señala:

“(…) tiene la consideración de medio propio personificado de la Diputación de Córdoba, pudiendo conferirle encargos de ejecución obligatoria referidos a materias incluidas en el objeto social de la Sociedad, de acuerdo con instrucciones fijadas unilateralmente por la Diputación y con cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa de contratos del sector público vigente en cada momento”

Se rige por la citada Ley de Sectores Especiales, cuyo artículo 5.1 dispone que «*Quedan sujetas al presente real decreto-ley las entidades contratantes que realicen alguna de las actividades enumeradas en los artículos 8 a 14. Asimismo, quedarán sujetas al presente real decreto-ley las asociaciones formadas por varias entidades contratantes*».

El artículo 8 de la citada ley dispone lo siguiente:

«1. El presente real decreto-ley se aplicará a las actividades siguientes:

a) La puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, transporte o distribución de agua potable.

b) El suministro de agua potable a dichas redes.

2. El presente real decreto-ley se aplicará, asimismo, a los contratos y a los concursos de proyectos adjudicados u organizados por las entidades que ejerzan una actividad contemplada en el apartado 1, siempre y cuando tales contratos estén relacionados con alguna de las actividades siguientes:

a) Proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, a condición de que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20 por ciento del volumen de agua total disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje.

b) La evacuación o tratamiento de aguas residuales.

3. No se considerará como una actividad con arreglo al apartado 1 el suministro de agua potable a redes destinadas a prestar un servicio al público por parte de una entidad contratante distinta de los poderes adjudicadores, cuando se cumplan todas las condiciones siguientes:

a) Que la producción de agua potable por parte de la entidad de que se trate se realice porque su consumo sea necesario para el ejercicio de una actividad distinta de las contempladas en los artículos 8 a 11.

b) Que la alimentación de la red pública dependa exclusivamente del propio consumo de la entidad contratante y no haya superado el 30 por ciento de la producción total de agua potable de la entidad contratante tomando en consideración la media de los tres últimos años, incluido el año en curso».



En este sentido, la empresa pública Provincial de Aguas de Córdoba S.A ostenta la condición de entidad contratante de las previstas en la Ley de Sectores Especiales conforme a sus estatutos, que disponen que constituye su objeto social -entre otros- *«cuantas actividades estén encaminadas a la gestión y administración del ciclo integral del agua, con destino a usos domésticos, industriales o urbanos de cualquier tipo, desde la regulación de los recursos hidráulicos necesarios, hasta el vertido a cauce público de las aguas residuales, actuando en colaboración con los Ayuntamientos de la Provincia, además de prestarles asesoramiento y asistencia jurídica, técnica, económica y financiera en todos los aspectos del ciclo hidráulico, actuando preferentemente en la explotación de los siguientes servicios públicos y actividades:*

1º) El suministro domiciliario de agua.

2º) El saneamiento, comprendiendo el alcantarillado y la depuración de las aguas residuales.

3º) La conservación y mejora de las canalizaciones e infraestructuras existentes titularidad de la Diputación de Córdoba relacionadas con el ciclo integral del agua de titularidad provincial, así como las de aquellas de titularidad pública que les fueran encomendadas expresamente por la Diputación de Córdoba.

4º) Fabricación y comercialización de los productos y subproductos que se obtengan de la explotación de los servicios públicos de suministro o depuración de aguas, así como el estudio y experimentación de las técnicas relacionadas con el ciclo integral del agua.

5º) La mejora y protección del Medio Ambiente, así como la lucha contra la contaminación del agua.

6º) Cualesquiera otras actividades relacionadas con la prestación de los servicios públicos supramunicipales que la Diputación Provincial de Córdoba pone a disposición de los municipios de la Provincia».

En relación con dicha cuestión, la Diputación, como entidad de la que depende dicha empresa pública, no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por lo que, al haberse remitido a este Órgano la documentación preceptiva a efectos de la resolución del recurso, se concluye que de conformidad con el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía es el competente para resolver los recursos y reclamaciones contra actos dictados en el ámbito de la citada Corporación local y sus poderes adjudicadores adscritos, como, en este caso, es la entidad contratante.

El objeto de la licitación que nos ocupa -ejecución de obras de nueva conducción de abastecimiento- debe considerarse incluido en el ámbito objetivo del RD Ley 3/2020 conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 20 del mencionado texto legal, por lo que le resulta de aplicación, rigiéndose por dicha norma.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación que figura clasificada en segundo lugar, con una puntuación total de 86,58 puntos, inmediatamente después de la adjudicataria, por lo que una eventual estimación de sus pretensiones podría determinar la adjudicación a su favor.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si la reclamación se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de reclamación en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 119 del RDL 3/2020.

El objeto de la licitación, según consta en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), es un contrato de obras sujeto al RDL 3/2020, convocado por una entidad contratante, y el objeto de la reclamación es



el acuerdo de adjudicación, por lo que el acto recurrido es susceptible de reclamación en materia de contratación al amparo del artículo 119 apartados 1 y 2.c) del citado RDL 3/2020.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición de la reclamación, el artículo 50.1 d) de la LCSP, por remisión del artículo 121.1 del RDL 3/2020, establece que *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.»*.

La disposición adicional decimoquinta en su apartado 1 establece que *«Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica. Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.»*.

En el supuesto examinado, conforme a la documentación remitida, si bien no consta la notificación individual a la recurrente sí figura publicado el acuerdo de adjudicación en el perfil de contratante el 7 de noviembre de 2025 por lo que, computando desde dicha fecha, la reclamación presentada el 28 de noviembre de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal la anulación de la adjudicación y que se retrotraigan las actuaciones para proceder a la exclusión de la adjudicataria proponiendo la adjudicación a su favor.

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de impugnación, que exponemos, a continuación, de manera sucinta, sin perjuicio de su desarrollo posterior cuando abordemos las consideraciones del Tribunal.

1. Incumplimiento del convenio sectorial que ha de conllevar la exclusión automática de conformidad con lo previsto en el artículo 149.4 LCSP.

Cuestiona que en el informe de justificación de la oferta (documento 3.3) se indique que el coste de mano de obra supone el 4,55% del coste directo del proyecto, y en concreto, que en aquel se afirme que *“El licitador incluye en su justificación el apartado 2.4 Informe de Costes Salariales, con el cálculo de los costes de personal directos e indirectos de su oferta económica, determinados en base a las tablas salariales vigentes (2024) del Convenio Colectivo de la Construcción para la provincia de Córdoba, costes de Seguridad Social y demás conceptos. Los costes unitarios de mano de obra de la oferta son entre un 2,6% y un 3,9% inferiores a los de proyecto, no obstante, resultan superiores a los mínimos sin considerar absentismo.”*



Esgrime que, de un análisis de las tablas salariales se puede apreciar que el coste del encargado de obra (NIVEL VI) está por debajo de los costes salariales del convenio laboral, adjuntados mediante una tabla por la adjudicataria en el punto 2.4. del informe de justificación de su oferta.

De ello deduce lo siguiente:

“ Partiendo de los datos de la propia adjudicataria recogidos en la tabla de costes salariales, el coste horario es 21.86 € (NVI) y mensual 3.162,17 €.

- Sin embargo, para el importe tenido en cuenta en el estudio de costes indirectos han considerado 20,33 € y 2.941,07 €, remitiéndonos a la primera tabla, que está por debajo de sus propios números calculados con el convenio.

- En segundo lugar, partiendo de los datos de la adjudicataria y en la comparativa con el resto de las categorías, es ilógico que el coste horario de un encargado de obra sea inferior al de un capataz e incluso al de los oficiales”.

Adjunta un análisis de las tablas salariales del convenio, donde se aprecia que el coste hora del encargado es 21,38 €, superior al de 20,33 € que indica la adjudicataria, concluyendo que, en aplicación de lo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP hubiera procedido la exclusión automática. Invoca, en apoyo de esta pretensión, la Resolución 46/2020, de 19 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, así como la Resolución 175/2021, de 1 de junio de este Tribunal.

2. Errores en la determinación de los costes directos y otros conceptos previstos en el PCAP, omitiendo y/o rebajando injustificadamente estos, lo que hace inviable la ejecución de las obras.

Expone que, de acuerdo con lo establecido en los pliegos reguladores de la presente contratación, dentro del precio se incluye la totalidad de trabajos, medios y maquinaria (cláusula 25 del PCAP y cláusulas 5.1 y 1.7 del pliego de prescripciones técnicas, PPT).

Cuestiona que en el informe técnico de la Administración sobre la viabilidad de la oferta se minusvaloren determinados extremos (respecto de la falta de justificación que se advierte en el apartado relativo a la maquinaria y a los precios descompuestos) con un razonamiento que, a su juicio, no puede servir de motivación para alcanzar la convicción acerca de la viabilidad de la oferta, al indicar simplemente que lo tendrá que asumir la adjudicataria, al estar dentro del precio del contrato, calificando dicha afirmación de inadmisibles, porque de lo que se trata es de verificar si es viable o no.

Expone, de manera pormenorizada determinadas incongruencias que advierte, así como la omisión de conceptos empleados en el proyecto, y tenidos en cuenta en la memoria, y concluye que existen errores manifiestos en el informe sobre la viabilidad de la oferta que vulnera lo dispuesto en el artículo 149.6 de la LCSP, o en el mejor de los casos, se trata de una singular interpretación del PCAP, que este Tribunal puede apreciar por si mismo no quedando limitado por la discrecionalidad técnica. Invoca, en apoyo de su pretensión, la Resolución número 136/2015 de este Tribunal, así como la 54/2014.

3. Incumplimiento del PCAP como consecuencia de la formulación de una declaración responsable no veraz y vacía de contenido sobre un suministro que no podía existir en la fecha de presentación de la oferta, distorsionando la licitación y atentando contra los principios básicos de la contratación pública.

En primer lugar, remite a lo dispuesto en el anexo III del PCAP sobre los criterios, en concreto, al apartado 3:



“Justificación del aumento de la calidad en los materiales y en el proceso de ejecución.

Puntuación máxima correspondiente a este criterio: 10 puntos

Se valorará el aumento de calidad (hasta 10 puntos, sin decimales) en el proceso de ejecución, de acuerdo con los siguientes criterios:

...

- *Compromiso de montaje de la tubería supervisado y verificado por personal técnico de la empresa fabricante y suministrador de los tubos y accesorios de fundición dúctil”*

Cuestiona que en el informe de la Administración se ponga de manifiesto que la adjudicataria declaró que concurriría con la entidad ■ y en la justificación de la oferta, por el contrario, expresa que sería con la entidad ■ y aun cuando se le permitiera aclarar dicho extremo, resulta ostensible que el compromiso era posterior a la fecha de presentación de proposiciones, constatándose, por tanto, que a la fecha de la licitación no disponía de un compromiso que obtuvo con posterioridad.

Tras reproducir parte del informe, manifiesta que *“Al margen de que se reconoce la modificación de la oferta por ■, lo relevante no es la veracidad de un compromiso de agosto, sino que este compromiso de montaje que exige el PCAP, no asistencia técnica, sería necesariamente posterior al requerimiento de justificación de anormalidad de proposición (De fecha 17 de junio de 2025 y 14 de julio de 2025), toda vez que la contestación que da ■ se refería a su oferta de agosto.*

Dicho de otra forma, sorprende que se mencione una verificación de la oferta, signo que hay una primera oferta de ■, con fecha anterior a la primera entrega de justificación que presuntamente existir con el resto de documentación y declaración, la cual no han presentado en ningún momento. Esa primera oferta, entendemos, es que la que deberían haber empleado en la justificación de la temeridad. Sin ir más lejos, otras ofertas como la de ■ (con validez hasta el 20/07/2025), perforaciones SATHI (con validez de 3 meses, hasta el 30/07/2025), no fueren verificadas, pese a también debía cumplirse su validez (...)”

A su juicio, resulta incuestionable que se ha admitido una oferta contando con un compromiso no real y que no respondía a la fecha que exigía el PCAP lo que conlleva una posición de ventaja, y la consecuente vulneración del artículo 139.1 de la LCSP. La recurrente atribuye, por error, a este Tribunal la Resolución 490/2014 de fecha 27 de junio-que es del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que invoca en apoyo de su pretensión, así como la Resolución 519/2014 de 4 de julio, del mismo Tribunal.

4. Variación de la oferta por la licitadora.

Denuncia que en el informe de la Administración se cita el escrito de 20 de agosto de 2025 de la adjudicataria y se hace referencia en aquel a una posible modificación o alteración de la oferta, que resulta inadmisibles, y que debió conducir a la exclusión de aquella, con fundamento en diversas resoluciones de este Tribunal con mención expresa de las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como las Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y las Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid.

5. Arbitrariedad en la actuación administrativa.

Sostiene que la actuación administrativa excede de la discrecionalidad técnica, al rebajar el beneficio industrial previsto por el licitador para subsumir los gastos generales, no pudiendo sustituir la decisión del operador eco-



nómico que fija un beneficio y unos gastos generales en función del riesgo empresarial que está dispuesto a asumir.

Tras reproducir la parte del informe alusiva a este extremo, y la justificación ofrecida por la adjudicataria, alega que esta ha ofertado contemplando un porcentaje de beneficio industrial del 3,96 y no uno inferior, y que lo que ha hecho el órgano de contratación es rebajar arbitrariamente ese porcentaje, y justificar unos gastos generales inferiores, todo ello con objeto de poder cuadrar los números ofrecidos por la adjudicataria.

Invoca la Resolución 309/2025, de 25 de mayo de este Tribunal para sostener que estamos ante una cuestión no subsanable, indicando que, a efectos meramente dialécticos, la posibilidad de compensar ambas partidas solo puede ser decidida por el operador económico, por lo que, bajo la apariencia de error, realmente se está alterando la justificación de la anormalidad y, por ende, la propia oferta. Denuncia, por tanto, que la Administración está supliendo la voluntad del empresario licitador en la decisión de fijar de manera taxativa un porcentaje de beneficio industrial que no quería rebajar y un menor importe de los gastos generales que determinó para poder explicar la baja ofertada.

Trae a colación, finalmente, la doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de 2 de junio de 1995, y las Sentencias de 18 y 23 de junio de 2001) para sostener que no se trata de un mero error material que es aquel cuya corrección no cambia el sentido del documento, no implica un juicio valorativo, no exige apreciaciones de calificación jurídica o nuevas, ni supone resolver cuestiones discutibles u opinables por evidenciarse el error directamente del propio texto sin alterarlo.

Concluye que la decisión de la mesa no tiene amparo en el ámbito de la discrecionalidad técnica, porque no estamos en el ejercicio de una actuación con presunción *iuris tantum* de certeza y razonabilidad basada en la especialización e imparcialidad del órgano, sino que se basa en una decisión que excede de su competencia con mención de las Sentencias del Tribunal Constitucional TC 34/1995 y 73/1998, citadas por la doctrina y también la STS 16-12-2014, entre otras muchos pronunciamientos sobre la cuestión.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso solicita la desestimación de este y se opone invocando la doctrina de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y esgrime los argumentos que considera oportunos en contestación a cada uno de los motivos de impugnación formulados y que iremos analizando a propósito de las consideraciones del Tribunal.

En síntesis, niega el incumplimiento del convenio sectorial de aplicación, respecto de los costes laborales, y en concreto, respecto del coste salarial del encargado de obra, oponiéndose por los motivos que explicita y que analizaremos más adelante.

Invoca la doctrina consolidada acerca de la posibilidad de compensar partidas de costes en la justificación de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, y defiende la inalterabilidad de la oferta técnica formulada por la licitadora y la solicitud de aclaraciones que se efectuó cuyos antecedentes son relatados de manera pormenorizada en el informe.

Concluye que los requerimientos de aclaración formulados en el marco del presente procedimiento de adjudicación tienen encaje procedimental dentro de la regulación contenida en el artículo 149 de la LCSP.



3. Alegaciones de la adjudicataria.

Se opone al recurso con el contenido que obra en actuaciones y al que nos remitimos íntegramente, solicitando la desestimación del mismo por entender que la adjudicación a su favor es conforme a derecho, invocando abundante doctrina de los órganos administrativos de resolución de recursos especiales sobre el principio de discrecionalidad técnica en la determinación de la viabilidad de una oferta incurrida en anormalidad, así como en la necesidad de valorar la oferta económica en sí misma considerada.

Trae a colación la Resolución 61/2024, de 5 de febrero de este Tribunal, por la similitud con el supuesto objeto de la presente revisión, así como la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en torno al carácter excepcional de la exclusión de una oferta por temeridad por tratarse de la oferta más ventajosa económicamente para la Administración.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal. Sobre la indebida admisión de la oferta de la adjudicataria inicialmente incurrida en baja anormal o desproporcionada.

Primera. Sobre las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de contratación que culminaron con la admisión de la oferta inicialmente incurrida en baja anormal o desproporcionada.

Del expediente administrativo remitido (en adelante, EA) se desprenden los siguientes hitos procedimentales:

- En la sesión de la mesa de contratación de fecha 16 de junio de 2025 (documento 16) una vez efectuada la apertura del sobre 3, se acuerda facultar a la secretaria de la mesa para efectuar requerimiento de documentación a los efectos de justificación -por un plazo de tres días hábiles- a los licitadores que se hallen incurso en presunción de anormalidad de la oferta, encontrándose en esa situación, la entidad ahora adjudicataria.

- Con fecha 17 de junio de 2025 (documento 18) se dirige requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta a la entidad ahora adjudicataria.

- En respuesta al requerimiento realizado, la entidad ahora adjudicataria presenta un documento de 96 páginas (documento 22) formalizado el 19 de junio de 2025 que se divide en los siguientes apartados:

“1. Introducción.

2. Justificación de la oferta económica presentada.

2.1 Estudio de los costes de cada una de las unidades de ejecución de la obra.

2.2 Estudio de costes indirectos.

2.3 Estudio de gastos generales y beneficio industrial.

2.4 Informe de costes salariales.

2.5 Resumen de la oferta económica.

3.- Conclusión.

4. Anexos.

4.1 Maquinaria propia de ■

4.2 Ofertas subcontratistas y cartas de compromiso.

4.3 Descompuestos de precios por partidas.

4.4 Certificados ISO”

- Con fecha 21 de julio de 2025 se solicita una aclaración a la justificación de la oferta de la entidad ahora adjudicataria (documento 30) con el siguiente contenido:



“Habiéndose observado importantes discrepancias entre la justificación de la baja presentada por su Empresa, su oferta económica (sobre 3) y su oferta técnica (sobre 2) que afectan a la puntuación otorgada en fase previa relativa a los criterios evaluables mediante juicio de valor especialmente la calidad en los materiales y en el proceso de ejecución” respecto a la tubería, material que supone el 67,72% del coste directo total y el 77,88% del coste directo de los materiales (según proyecto) y considerando el carácter vinculante para el licitador de su oferta técnica, mediante la presente se le otorga un plazo de cinco días hábiles (que finalizará el lunes 21 de julio a las 18.00 horas) para la presentación de cuantas aclaraciones estimen pertinentes en relación con la discrepancia detectada(...)”

- En cumplimiento de dicha solicitud, dicha entidad presenta el documento 32 EA con el contenido que obra en actuaciones, y que evitamos reproducir por razones de extensión, extractando únicamente, por lo que aquí interesa, lo siguiente:

“4. CONCLUSIÓN

La discrepancia detectada a nuestro criterio entre el proveedor citado en la memoria técnica (Sobre 2) y el reflejado en la justificación económica responde exclusivamente a una **variación de marca comercial o fabricante**, sin que ello implique modificación alguna de las características técnicas comprometidas en nuestra propuesta.

En todo momento se ha respetado el contenido técnico establecido en el proyecto y en los pliegos, por lo que **seguimos cumpliendo de forma objetiva con los criterios técnicos establecidos en el PCAP y en proyecto**, tales como:

- Calidad del suministro
- Calidad del material
- Supervisión en la ejecución y colocación
- Cumplimiento de las especificaciones técnicas

Dado que se mantiene la integridad técnica de la solución propuesta y que la decisión responde a una mejora en la relación al cumplimiento de plazos de suministro más eficientes, consideramos que la oferta presentada continúa siendo plenamente válida, coherente y alineada con los principios de objetividad, solvencia y seriedad exigidos en el procedimiento de licitación.

No obstante, ■ manifiesta expresamente su plena disponibilidad para emplear cualquiera de las dos soluciones técnicas descritas, ya sea la conducción fabricada por ■, como la producida por ■, a través de su distribuidor ■, siendo ambas totalmente válidas y compatibles con los requerimientos técnicos y de calidad del proyecto.

La elección de ■ se debió exclusivamente a criterios de mejora de los plazos de entrega, manteniéndose en todo momento los estándares técnicos exigidos por el Pliego de Prescripciones Técnicas y la normativa aplicable. En ningún caso esta decisión ha supuesto una merma de calidad ni una modificación sustancial de los compromisos asumidos en la propuesta técnica.

Por ello, ■ se pone a disposición de la Dirección Facultativa para que, en el marco de la ejecución de la obra, y conforme a las necesidades operativas o criterios técnicos que se consideren oportunos, se determine de forma conjunta cuál de las dos opciones (■ o ■) debe finalmente emplearse, garantizando así la máxima transparencia, flexibilidad y compromiso con los objetivos del proyecto”. (la negrita no es nuestra)



- Con fecha 12 de agosto de 2025 se solicita de nuevo aclaración a la entidad ahora adjudicataria (documento 34) con el siguiente contenido:

“(…)mediante la presente se les otorga un plazo de cinco días hábiles (que finalizará el miércoles 20 de agosto a las 18.00 horas) para la justificación de su oferta económica sobre la premisa de la instalación de la tubería contemplada en los apartados 1.1 y 4 del documento "Justificación del aumento de calidad en los materiales y en el proceso de ejecución" incluido en el Sobre 2, e igualmente referida en los apartados 2 y 4 del documento "Solicitud Aclaraciones Justificación Oferta CC 22/2025", remitido en la fecha y hora indicadas al inicio. La documentación han de presentarla como contestación a la presente comunicación.”

- Obra en el EA (documento 36) respuesta de la entidad ahora adjudicataria al segundo requerimiento efectuado en el que formula en el apartado 3 la siguiente conclusión:

“Como se evidencia en el anexo **“JUSTIFICACIÓN BAJA TEMERARIA”**, la justificación previamente presentada permanece **prácticamente inalterada**, siendo la única variación detectada la derivada de la diferencia de **0,03 €/ml** entre las ofertas de ■ y ■. Esta diferencia a favor de ■, mejora la viabilidad de la obra dada la reducción de coste directo. Los cuadros comparativos incluidos a continuación permiten observar de manera clara las diferencias en la **viabilidad económica de la obra**, considerando la aplicación de ambas ofertas. Se constata que las variaciones son **mínimas** en relación con el importe total del proyecto, manteniéndose prácticamente idénticos los porcentajes e importes asignados a cada partida, y sin afectar la solidez financiera ni la ejecución técnica de la obra”.

COMPARACIÓN OFERTAS JUSTIFICACIÓN

CONCEPTO	■	■
COSTE DIRECTO	5.437.845,24 €	5.437.612,98 €
COSTE INDIRECTO	203.258,40 €	203.258,40 €
PEM	5.641.103,64 €	5.640.871,38 €
GASTOS GENERALES	386.415,60 €	386.399,69 €
BENEFICIO INDUSTRIAL	223.593,97 €	223.842,14 €
TOTAL	6.251.113,21 €	6.251.113,21 €

En consecuencia, ■ considera plenamente **demostrada la viabilidad económica del proyecto y la invariabilidad entre la oferta técnica presentada en el sobre 2 y la justificación de la temeridad económica**, dado que ambas alternativas propuestas son equivalentes en términos de coste, cumplimiento de especificaciones técnicas y garantía de calidad. La decisión de optar por cualquiera de las dos opciones no compromete los **estándares de ejecución, seguridad ni la integridad del proyecto**, preservando en todo momento los principios de **objetividad, solvencia y seriedad** exigidos en el procedimiento de licitación (...)” (la negrita no es nuestra)



- Con fecha 1 de septiembre de 2025 se emite informe técnico de justificación de la viabilidad de la oferta en el que se analiza la viabilidad con el siguiente contenido, del que reproduciremos los aspectos más relevantes en orden a las cuestiones que se suscitan en el recurso, remitiéndonos en su integridad al contenido que obra en actuaciones:

“1. CONSIDERACIONES GENERALES

El licitador expone en la Introducción como fundamentos de su justificación los siguientes:

- *Contempla todos los criterios establecidos en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Condiciones Técnicas.*
- *Analiza la zona y los condicionantes, y basándose en su experiencia determina los equipos y medios materiales y humanos a emplear para ejecutar los trabajos con los rendimientos precisos para el cumplimiento del plazo.*
- *Cuentan con acuerdos con proveedores locales que les permite disponer de precios más ventajosos.*
- *Han ejecutado en la actualidad obras de especial similitud con la ofertada (indican 2).*
- *Asignado los costes indirectos, medios auxiliares y materiales necesarios y precisos para la obra.*
- *Cuentan con maquinaria y medios auxiliares en propiedad y amortizada, por tanto con menor coste, que pondrán a disposición de la obra.*
- *Disponen de los equipos de personal y medios para ejecutar las obras en el menor plazo posible.*
- *Ahorro de costes compartiendo medios con otras obras que realizan actualmente en las provincias de Málaga y Córdoba.*
- *Disponibilidad de la infraestructura necesaria para la ejecución de este tipo de obras: oficina central en Málaga, oficinas y almacenes en Cuevas Bajas (Málaga), maquinaria de movimiento de tierras, camiones, grúas, etc. (anexo de compromiso de adscripción de medios a la obra).*

2. PRECIOS ELEMENTALES

Mano de obra

El coste de mano de obra supone el 4,55% del coste directo del proyecto.

El art. 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público establece: “...los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201”.

El licitador incluye en su justificación el apartado 2.4 Informe de Costes Salariales, con el cálculo de los costes de personal directos e indirectos de su oferta económica, determinados en base a las tablas salariales vigentes (2024) del Convenio Colectivo de la Construcción para la provincia de Córdoba, costes de Seguridad Social y demás conceptos.

Los costes unitarios de mano de obra de la oferta son entre un 2,6% y un 3,9% inferiores a los de proyecto, no obstante, resultan superiores a los mínimos sin considerar absentismo.

Maquinaria

El coste de la maquinaria supone el 8,49% del coste directo del proyecto.

El licitador incluye en el Anexo 4.1 la relación de la maquinaria propia con que cuenta, indicando tipo, marca, modelo y matrícula. Se trata, principalmente, de un amplio parque de maquinaria de movimiento de tierras y transporte, sobradamente dotado en relación con los trabajos de la obra, e indica en la introducción que la maquinaria se encuentra amortizada, siendo esta la razón que justifica su ventaja competitiva en coste. Los costes unitarios no difieren sustancialmente respecto de los precios de mercado y proyecto, siendo en algunos casos incluso superiores. No incluye otra maquinaria requerida como grúa, camión-grúa, compresores, grupos electrógenos y maquinaria auxiliar, ni acuerdos con empresas que justifiquen su coste. No obstante, salvo en lo referente a medios de elevación, para los que el coste considerado supera al de proyecto, el coste del resto de maquinaria auxiliar no es relevante para el análisis de la viabilidad de la obra.



Materiales

El coste de los materiales de la obra supone el 86,96% del coste directo del proyecto, siendo el de la tubería principal de FD Ø 1.000 mm el 67,72% (77,88% del coste directo de materiales), y el de las restantes tuberías de FD, válvulas y demás elementos y accesorios de la conducción el 13,68%. El suministro de las tuberías, válvulas y accesorios es por tanto factor fundamental del coste de la obra, pues representa el 81,40% del coste directo en proyecto, mientras que el resto de los materiales tan sólo supone el 5,26%.

Para la justificación de su oferta, el licitador aporta varios compromisos y ofertas de suministro, de entre las cuales merecen especial atención, por razones obvias, las referidas a las tuberías, válvulas y accesorios de la conducción, sobre las cuales se hacen las siguientes observaciones.

Oferta y compromiso de [REDACTED] de suministro de Tubería de FD

Ø 1.000 mm y asistencia técnica:

- Oferta de 7.742,00 ML de Tubo en fundición dúctil NATURAL BioZinalium DN1000

L=6,96m C25 unión STANDARD no acerrojado PFA 25 bar + Junta STD, al precio de

484,00 €/m, y compromiso de asistencia y soporte técnico del fabricante de la tubería.

- La oferta indica plazo de validez para pedido aceptado por Saint-Gobain PAM España antes del 06/09/2025 y suministro anterior al 31/12/2025, plazo de suministro orientativo de 60 días contados a partir de la recepción en Saint Gobain PAM España de su pedido en firme, portes pagados para camión completo de 24 Tm en destino y lugar acordado sin descargar, y forma de pago confirming sin recurso a 90 días F.F.

- En proyecto, el coste directo de la tubería incluyendo la parte proporcional de juntas y el material complementario es 584,60 €/m. Por tanto, el precio ofertado y considerado por el licitador como coste directo en su oferta es un 17,21% inferior al de proyecto.

- La oferta es de fecha 06/08/2025 y carece de firma. El compromiso de asistencia y soporte técnico es de 23/04/2025 y está firmado y sellado.

Dadas las condiciones de plazo de validez y de suministro de la oferta y la carencia de firma de esta, a efectos de evaluar la suficiencia de la justificación presentada por el licitador, con fecha 21 de agosto se ha solicitado al proveedor aclaraciones respecto a los siguientes extremos:

- "Veracidad del compromiso de suministro y precio, toda vez que el aportado no se encuentra firmado ni sellado por la Empresa".

- "Plazo de validez de la oferta (apartado 1.5), dado que los plazos del procedimiento de adjudicación imposibilitan la realización de pedido alguno con anterioridad al 06/09/2025, por lo que le requerimos que en la medida de lo posible nos indiquen el más amplio plazo posible de vigencia de su oferta".

Con fecha 25 del mismo mes, el proveedor responde:

- "Les confirmamos la validez y veracidad de la misma".

- "Respecto al compromiso de suministro y precio le confirmamos que estamos en disposición de ampliar el plazo de validez de dicha oferta para pedido aceptado por [REDACTED] antes del próximo 06/10/2025 y suministro anterior al 31/12/2025".

(...)

Costes directos

Resultado de los precios unitarios, medios y rendimientos previstos en base a su experiencia, así como de las ofertas que tiene de proveedores y subcontratistas, aplicados a las mediciones del proyecto, el licitador determina los costes directos de las unidades de obra que justifican su oferta económica, en la consideración de que para las partidas restantes "el coste directo de nuestro estudio coincide con el coste directo del proyecto", razón por la que no los justifica (aptdo. 2.1.1 de la justificación).



El coste directo total asciende a 5.437.612,98 €, siendo inferior al de proyecto en 984.896,54 €, lo que supone una baja respecto al coste directo del proyecto del 15,3351%. Se concentra en 3 de los 7 capítulos del presupuesto:

- Movimiento de tierras: 302.819,53 € (-39,3135 % / -196.170,33 €)
- Conducción de abastecimiento: 4.779.748,29 (-13,7275 % / -760.545,05 €)
- Obras complementarias y especiales: 287.559,53 (-8,9254% / -28.181,16 €)

Costes indirectos

El licitador presenta un estudio según el cual sus costes indirectos son 3,74% sobre coste directo, con dos bloques diferenciado:

1. Mano de Obra indirecta. Supone el 3,57% del coste directo, e incluye el personal con la dedicación a la obra que se indica y en base al Convenio Colectivo vigente de aplicación:

- Jefe de Obra con dedicación 100%.
- Jefe de Producción con dedicación del 50%.
- Encargado con dedicación del 100%.
- Topógrafo con dedicación del 50%.

2. Instalaciones provisionales, consumos y casetas. Lo estima en a tanto alzado en 9.000 €, 500 € mensuales por los 18 meses de plazo previsto. Supone el 0,17% del coste directo.

Por tanto, la reducción frente al coste indirecto de proyecto (6% del coste directo), se soporta en el reducido coste previsto para instalaciones provisionales, consumos y casetas, y en no incluir el 1% que el proyecto contempla para autocontrol de calidad.

Lo primero lo justifica en base a que “con los medios auxiliares repercutidos en las partidas de coste directo se elimina la necesidad de contar con medios indirectos”, si bien ningún precio de los justificados contiene dicho concepto en su descomposición.

En cuanto al autocontrol de calidad, lo incorpora en Gastos Generales por importe del 1% del Presupuesto de Ejecución Material (PEM).

Siendo así, la comparación de los costes indirectos de la oferta frente al proyecto debe referirse al 5% en vez del 6%, por tanto inferior un 1,26% del coste directo. Lógicamente la diferencia en importe viene afectada también por el menor coste directo de la oferta.

El coste indirecto de proyecto descontado el autocontrol de calidad ascendería a 321.435,25 €, siendo el de la oferta 203.258,40 €, por tanto inferior 118.176,85 €, un 36,7654 %.

4. GASTOS GENERALES Y BENEFICIO INDUSTRIAL

Gastos Generales

El licitador presenta un estudio según el cual sus Gastos Generales son el 6,85% del PEM, suma de su costes directos e indirectos, con la descomposición siguiente:

- Plan de control de calidad (autocontrol): el 1,00% del coste total, 56.408,71 €
- Tasas, legalizaciones, permisos, seguros: el 0,25% del coste total, 14.102,18 €
- Gastos generales de empresa: Indica que los gastos generales suponen un 5,60 % sobre la facturación de los últimos seis años de la empresa, sin embargo en la justificación lo aplica sobre el coste de la obra (directo más indirecto). Al aplicarlo sobre el importe de facturación, en este caso sobre la oferta presentada, el importe de los gastos generales sería de 350.062,34 € en lugar de los 315.901,80 €, suponiendo un incremento de costes de 34.160,54 €, no recogidos en la justificación.

Beneficio Industrial

El licitador asume un Beneficio Industrial el 3,96% del PEM resultante de la suma de su costes directos e indirectos, que justifica acorde con la tipología de la obra y en línea con los márgenes del sector.

Con este criterio, el licitador prevé un Beneficio Industrial de 223.842,14 €, un 45,20% inferior al previsto en el proyecto (-184.651,77 €).



Corregido teniendo en cuenta el error de justificación de los gastos generales, el Beneficio Industrial previsto sería de 189.681,60 €.

5. CONCLUSIÓN

Las presentación por el licitador de la justificación de su oferta económica empleando en la obra la tubería que propuso en su oferta técnica, con el coste correspondiente, consideramos resuelve las discrepancias existentes con la primera presentada entre las ofertas técnica y económica.

No obstante, existiendo dudas sobre la suficiencia de la justificación de la oferta económica del licitador, derivadas de las condiciones de la oferta que aporta del proveedor de la tubería, material que supone el 67,72% del coste directo total de la obra, se ha solicitado aclaraciones a este, que ha respondido acreditando la veracidad de su oferta y ampliando un mes el plazo de validez del precio (pedido aceptado antes del 06/10/2025 y suministro antes del 31/12/2025). Si bien ello no es suficiente para garantizar la viabilidad de la obra, entendemos que tampoco lo es para considerarla inviable por tal motivo.

En consecuencia, analizada la justificación de la oferta económica presentada por D. Javier Alarcón Rivera, con DNI 74855751C, Administrador Único y representante de ■■■, con CIF B-92182500, de conformidad con el art. 149 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, **no apreciamos que se vulnere la normativa sobre subcontratación o incumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral (art. 149.4), ni que la justificación se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico o económico para explicar el bajo nivel de los precios o costes, ni que la oferta no pueda ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales (art. 149.6)”**.

- La mesa de contratación, en su sesión de 22 de septiembre de 2025, admite la justificación de la viabilidad de la entidad adjudicataria reflejando lo siguiente:

“Por unanimidad de los miembros integrantes de la Mesa de Contratación se adopta el acuerdo de ratificar todas las actuaciones efectuadas y aceptar los informes evacuados por la Comisión Técnica designada al efecto anexos al presente acta, sin que se aprecie arbitrariedad, error ostensible, conculcación del principio de igualdad, resultando ajustados a lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y a los requerimientos efectuados a los licitadores. Así pues, de acuerdo con las conclusiones del informe de la Comisión Técnica de 1 de septiembre de 2025, la justificación de la oferta económica de la entidad Rialsa Obras, S.L. se estima suficiente, máxime teniendo en cuenta que, según criterio sentado por reiterada doctrina de los tribunales administrativos en la materia, en los supuestos en los que se considere que el licitador justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, no obstante lo cual, se une a la presente informe detallado sobre la citada justificación”.

Segunda. Sobre el principio de discrecionalidad técnica que rige en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, justifica o no su viabilidad.

La cuestión controvertida consiste en dirimir si resulta ajustada a derecho o no la decisión de admisión de la oferta de la adjudicataria, incurso en presunción de anormalidad, por los motivos expuestos en el fundamento de derecho anterior y que, a continuación, pasamos a analizar.

No obstante, con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración en la determinación de si una oferta está o no incurso en anormalidad, invocada por todas las partes en el recurso, este Tribunal, entre otras muchas, en la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, así como los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, han establecido que en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el



cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante la Sentencia de 3 de marzo de 2021 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala -en lo que aquí interesa- en su fundamento de derecho quinto lo siguiente: «*Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.*».

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras.

En el supuesto que se examina, de lo expuesto se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de la proposición de la oferta de la recurrente, pero sí denuncia la arbitrariedad en la decisión administrativa de admisión de la oferta de la adjudicataria, así como determinadas cuestiones que impedirían a su juicio, concluir en la viabilidad económica de la oferta la entidad adjudicataria, inicialmente incurso en baja anormal.

Tercera. - Sobre la valoración por parte del órgano de contratación de la justificación de la viabilidad de la oferta de la entidad ahora adjudicataria.

Para resolver la controversia que se nos plantea, en los términos en que aparece circunscrita, debemos examinar el informe de viabilidad, a la luz de las manifestaciones y denuncias efectuadas por la recurrente dirigidas a sostener la procedencia de la exclusión de la oferta adjudicataria que basa, fundamentalmente, en los siguientes motivos que ya han sido esbozados en el fundamento anterior: (i) el incumplimiento de la normativa laboral (artículo 149.4 de la LCSP); (ii) la vulneración del principio de no alteración de la oferta en el trámite de justificación de la viabilidad, (iii) los errores advertidos en la determinación de los costes directos/ indirectos que daría lugar a la inviabilidad de esta, y finalmente (iv) el incumplimiento de determinado extremo del PCAP que distorsionaría la licitación y atentaría contra el principio de igualdad de trato.

Por razones de sistemática, iremos abordando los distintos extremos cuestionados.

1º Respecto del incumplimiento de la normativa laboral.



El punto de fricción versa sobre el incumplimiento del convenio colectivo sectorial de aplicación respecto de los costes salariales del encargado de obra al considerar la recurrente que el coste del encargado de obra (NIVEL VI) está por debajo de los costes salariales del convenio laboral de aplicación.

El órgano de contratación en el informe al recurso se opone alegando, en síntesis, lo siguiente: (i) que el coste de la mano de obra supone un 4,55% del coste directo del proyecto, recayendo el peso mayoritario del mismo en la tubería a instalar (hasta un 67,72% del coste directo total); (ii) que el incumplimiento denunciado se circunscribe únicamente al coste horario del encargado de obra, y éste se halla dentro de los costes indirectos (entendiendo por tales todos aquellos gastos que son de difícil imputación a unidades concretas, y entre los que se encuentran los devengados por el personal técnico y administrativo adscrito exclusivamente a la obra y que no intervenga directamente en la ejecución de unidades concretas, tales como ingeniero, ayudante, encargados, vigilantes, etc.) resulta necesario indicar que el coste de los perfiles del encargado de obra, jefe de obra, jefe de producción y topógrafo no se encuentran desglosados en el proyecto técnico, que contiene única y exclusivamente una estimación global de los costes indirectos cifrado en el 6% sobre los directos; (iii) nada objeta la recurrente acerca de los costes unitarios de mano de obra (costes directos) que sí figuran desglosados- tanto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) como en el proyecto técnico- sobre la base del convenio colectivo provincial de obras públicas de Córdoba y que, como indica el informe técnico que valoró la viabilidad de la oferta, resultan en todo caso superiores a los mínimos recogidos en la referida norma paccionada.

Pues bien, el informe técnico que analizó la viabilidad de la oferta – anteriormente transcrito- señala, respecto de los costes de la mano de obra a emplear, que el licitador incluye en su justificación en concreto, en el apartado 2.4 “Informe de Costes Salariales”, el cálculo de los costes de personal directos e indirectos de su oferta económica, determinados en base a las tablas salariales vigentes (2024) del Convenio Colectivo de la Construcción para la provincia de Córdoba, costes de Seguridad Social y demás conceptos. Los costes unitarios de mano de obra de la oferta son entre un 2,6% y un 3,9% inferiores a los de proyecto, no obstante, resultan superiores a los mínimos sin considerar absentismo.

La recurrente, como de manera acertada señala el órgano de contratación en su informe, no cuestiona los costes unitarios de la mano de obra (costes directos) que están desglosados tanto en el pliego como en el proyecto técnico y que resultan superiores a los establecidos en el convenio, sino que anuda el incumplimiento laboral que denuncia únicamente respecto del coste unitario horario del encargado de obra -que está contemplado dentro de los costes indirectos- en la oferta de la adjudicataria.

Analizada la cuestión, a la vista de lo alegado por las partes, consideramos que asiste la razón al órgano de contratación cuando defiende que no ha quedado acreditado por la recurrente el incumplimiento denunciado, en los términos en que aparece planteada la cuestión. En este sentido, este Tribunal en su Resolución 110/2019, 11 de abril, confirmada entre las más recientes en la 459/2023, de 22 de septiembre, señala que los precios unitarios ofertados han de considerarse en el conjunto o globalidad de la oferta, pudiendo hacerse una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios del contrato que pueda compensarse con la realizada en otra partida o componente del mismo, así se indica que *«Pese a lo anterior, hemos de señalar que el hecho de que la adjudicataria haya ofertado 11,45 euros por hora de trabajo de mecánico tanto en taller como fuera de taller solo significa que este es el precio que cobrará y facturará al órgano de contratación por los servicios que le preste, pero dicho precio no tiene por qué coincidir con el coste de esas horas de trabajo para la empresa adjudicataria, o dicho de otro modo, con lo que la empresa abonará a sus trabajadores. Es más, esa diferencia no significa que vaya a incumplirse la normativa laboral y convencional, puesto que los precios por hora de trabajo ofertados han de considerarse en el conjunto o globalidad de la oferta y como señala el TACRC en su Resolución 370/2018, de 13 de abril, el órgano de contratación debe considerarse ajeno a los componentes del coste que los licitadores hayan*



tomado en consideración para formular sus proposiciones, no careciendo de lógica que pueda hacerse una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios del contrato que pueda compensarse con la realizada en otra partida o componente del mismo.».

Por lo tanto, no puede acogerse la pretensión de la recurrente y procede su desestimación.

2º Respecto de la vulneración del principio de no alteración de la oferta en el trámite de justificación de la viabilidad.

Idéntica suerte ha de correr este motivo impugnatorio en la medida que, como indica el informe del órgano al recurso, tras invocar la doctrina sobre la inalterabilidad de la oferta en el trámite de justificación de la viabilidad, del que parte este Tribunal en su análisis, como no puede ser de otro modo, ha quedado acreditado en el expediente que, tras el requerimiento de aclaraciones solicitado a la entidad ahora adjudicataria, esta manifestó que se ajustaba a la tubería inicialmente ofertada (■). Dicho extremo ha podido ser corroborado por este Tribunal, tal y como se ha expuesto en los antecedentes antes relatados, y se desprende del contenido del documento 36 obrante en el EA.

A mayor abundamiento, el informe de justificación de la viabilidad hace referencia a la aportación por el licitador de varios compromisos y ofertas de suministro referentes a la oferta y compromiso de “■, de suministro de Tubería de FD

Ø 1.000 mm y asistencia técnica:

- Oferta de 7.742,00 ML de Tubo en fundición dúctil NATURAL BioZinalium DN1000

L=6,96m C25 unión STANDARD no acerrojado PFA 25 bar + Junta STD, al precio de 484,00 €/m, y compromiso de asistencia y soporte técnico del fabricante de la tubería”.

En consecuencia, ha quedado suficientemente acreditado que, como indicó la entidad ahora adjudicataria ante la segunda solicitud de aclaraciones efectuada, no se ha producido alteración o variabilidad entre la oferta técnica presentada en el sobre 2 y la justificación de la viabilidad económica, dado que ambas alternativas propuestas son equivalentes en términos de coste, cumplimiento de especificaciones técnicas y garantía de calidad, resultando que la decisión de optar por cualquiera de las dos opciones no compromete los estándares de ejecución, seguridad ni la integridad del proyecto, habida cuenta, además, que en el informe de justificación queda meridianamente claro que los compromisos van referidos a la tubería inicialmente presentada (Saint Gobain)

Por otra parte, y como señala el órgano de contratación en su informe, resultan conformes a derecho los requerimientos de aclaración que, tal y como consta, fueron solicitados (no solamente a la entidad ahora adjudicataria sino a otros licitadores durante el transcurso del procedimiento de adjudicación). Asiste, por tanto, la razón al órgano de contratación cuando afirma que “*los requerimientos de aclaración formulados en el marco del presente procedimiento de adjudicación ni tan siquiera instaban a los licitadores a la presentación de mayor detalle o aclaración de extremos ya presentados a nivel económica, sino únicamente que en aras a salvaguardar los principios de inalterabilidad de la oferta técnica presentada y de igualdad de trato confirmasen estar disposición de justificar su oferta económica en las condiciones ofertadas inicialmente. Por tanto, se entiende justificado que las solicitudes de aclaraciones formuladas tienen encaje procedimental dentro de la regulación contenida en el artículo 149 de la LCSP*”.

3º Respecto de los errores advertidos en la determinación de los costes directos y otros conceptos y respecto del beneficio industrial, conviene traer a colación, como indica el informe del órgano al recurso, la reiterada doctrina



sobre la posibilidad de compensación entre distintas partidas de costes a la hora de justificar la viabilidad de una oferta incurra en presunción de anormalidad.

Sobre el particular, este Órgano, entre otras, en su Resolución 555/2023, de 3 de noviembre, afirmaba que los gastos generales de estructura como cualquier otro coste, siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.

Así las cosas, este Tribunal, en supuestos de admisión o rechazo de la viabilidad de una oferta, inicialmente incurra en presunción de anormalidad, ante la ausencia de determinadas partidas de costes o en aquellos supuestos en los que su coste fuese cero, ha afirmado que no es posible admitir el argumento de que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución son a coste cero o sin costes, salvo que se acredite que el mismo se encuentra subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales o del beneficio industrial (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 159/2020, 160/2020 y 161/2020, de 1 de junio, 320/2021, de 10 de septiembre, 428/2021, de 5 de noviembre, 133/2022, de 18 de febrero y 574/2022, de 2 de diciembre, así como las números 25/2018, de 17 de enero y 403/2018, 19 de diciembre, entre otros, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y el Acuerdo 8/2018, de 15 de mayo, del Tribunal Administrativo del Cabildo de Gran Canaria sobre Contratos Públicos).

En este sentido, en concreto, respecto del beneficio industrial ha de ponerse de manifiesto que ésta es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 371/2022, de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero y 50/2023 a 54/2023, de 23 de enero y 212/2023, de 21 de abril, y del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre).

Al respecto, como se ha expuesto anteriormente, la recurrente cuestiona que en el informe técnico de la Administración sobre la viabilidad de la oferta se minusvaloren determinados extremos (como por ejemplo, en lo relativo a la maquinaria y a los precios descompuestos) con un razonamiento que, a su juicio, no puede servir de motivación para alcanzar la convicción acerca de la viabilidad de la oferta, al indicar simplemente que lo tendrá que asumir la adjudicataria, al estar dentro del precio del contrato. Asimismo, critica que el órgano de contratación haya suplido de alguna manera la voluntad del licitador “corrigiendo” el importe final del beneficio industrial.

Pues bien, el argumentario ofrecido por la recurrente no puede prevalecer frente a lo defendido por el órgano de contratación en su informe al recurso y las alegaciones formuladas por la adjudicataria. No se trata, en el caso que nos ocupa, de que el órgano de contratación haya “modificado” o reinterpretado el beneficio industrial en sustitución del contratista. En ese sentido, la conclusión del informe de justificación, respecto de la absorción por el beneficio industrial, del exceso que resulta de los gastos generales, si bien hemos de reconocer que puede tener una redacción desafortunada que parece inferir que el órgano de contratación sustituyese la voluntad del licitador en aras a defender la admisibilidad de la oferta, sin embargo encuentra cobijo en la posibilidad de compensar partidas cuando se trata de analizar la viabilidad de la oferta en su conjunto.

Por ello, y aun cuando la recurrente pudiese tener en razón en cuanto a la deficiencia de costes de determinadas partidas, ha de considerarse, como se ha expuesto anteriormente, que cualquier coste siempre que se acredite que se ha justificado en exceso puede absorber los déficits de otras partidas de gastos, dado que para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto. También habrá de tenerse en cuenta, como se ha reproducido anteriormente, que el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de



la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación.

Analizada la cuestión, este Tribunal concluye que asiste la razón al órgano de contratación y no apreciamos la contravención que se denuncia en el recurso, en línea con lo defendido por la adjudicataria, en la medida que el hecho de que en la justificación de la viabilidad económica se aludiese a la reducción de los costes de ejecución en determinadas partidas -como, por ejemplo, que cuenta con maquinarias e infraestructura de su propiedad que aminora los gastos, o que cuenta con acuerdos con proveedores- no permite inferir la inviabilidad de la oferta.

Conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de valorar la oferta en su conjunto cuando se trata de la determinación de la viabilidad de una oferta incurra en presunción de anormalidad, este Tribunal en muchas ocasiones, entre otras en sus Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 416/2021, de 28 de octubre, sostiene que *«en las ofertas inicialmente incursas en baja anormal, la verificación por parte del órgano de contratación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada entidad licitadora; en este sentido, la normativa sobre justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas no impone de forma absoluta la necesidad de valorar la coherencia económica de la oferta en sí misma considerada, sino si es viable que la entidad licitadora ofertante la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia licitadora. 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 empresa 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 (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 28/2016, 11 de febrero, 294/2016, de 18 de noviembre, 328/2016, de 22 de diciembre y 26/2017, de 3 de febrero, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1157/2015, de 18 de diciembre).»*.

Entre esas circunstancias que convergen en la oferta de la entidad ahora adjudicataria se encuentra la existencia de condiciones ventajosas por acuerdos con los proveedores; la existencia de infraestructuras; los acuerdos con proveedores locales que le permiten disponer de precios más ventajosos, entre otras de las reseñadas en el primer apartado de consideraciones generales del informe de justificación de la viabilidad, anteriormente reproducido.

Por lo tanto, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, la justificación de la anormalidad de la oferta de la entidad ahora adjudicataria, el informe de viabilidad emitido, y lo analizado a lo largo de la presente resolución, a juicio de este Tribunal, las alegaciones de la recurrente en contra de la admisión de la oferta de la adjudicataria, incurra inicialmente en baja anormal o desproporcionada, en las que denuncia una incorrecta valoración por parte del órgano de contratación de la justificación de la oferta de dicha entidad, y una decisión arbitraria, constituyen una evaluación paralela y alternativa a la realizada por el órgano evaluador que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha indicado, no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no concurren en el presente supuesto.

En efecto, como ha puesto de manifiesto este Tribunal en muchas ocasiones, entre otras muchas en sus Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 416/2021, de 28 de octubre, *«en las ofertas inicialmente incursas en baja anormal, la verificación por parte del órgano de contratación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de*



cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada entidad licitadora; en este sentido, la normativa sobre justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas no impone de forma absoluta la necesidad de valorar la coherencia económica de la oferta en sí misma considerada, sino si es viable que la entidad licitadora ofertante la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia licitadora. 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 empresa 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 (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 28/2016, 11 de febrero, 294/2016, de 18 de noviembre, 328/2016, de 22 de diciembre y 26/2017, de 3 de febrero, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1157/2015, de 18 de diciembre).».

Por los motivos expuestos, procede la desestimación del 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 la entidad ■ en nombre y representación de ella y de la entidad ■ -ambas concurren con el compromiso de constitución en unión temporal de empresarios- contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado «Obra de ejecución de nueva conducción de abastecimiento Iznájar-Casilla del Monte. Tramo I ETAP Iznájar-Los Prietos (Córdoba)» (Expediente 22/2025) promovido por la Empresa Provincial de Aguas de Córdoba S.A, ente instrumental adscrito a la Diputación Provincial de Córdoba.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

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 partes interesadas en el procedimiento.

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

