



Recurso nº 1179/2024

Resolución nº 1454/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de noviembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. A.M.G., actuando en representación de SAUCI ASESORES, S.L., contra el acta de fecha 26 de julio de 2024 y posterior Resolución de 1 de agosto de 2024 del órgano de contratación acordando la exclusión de la oferta presentada por la recurrente en la licitación convocada por la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa de la Región de Murcia para contratar el “*Servicio de atención a usuarios de aplicaciones de la Subdirección General de Informática Educativa*”; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Economía, Hacienda y Empresa de la Región de Murcia ha tramitado, por el procedimiento abierto, la licitación del “*Contrato de Servicio de atención a usuarios de aplicaciones de la Subdirección General de Informática Educativa*”.

El contrato no está dividido en lotes. El valor estimado del contrato es 1.139.783,4 euros, IVA excluido.

El anuncio de licitación fue objeto de publicación en el la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diaro Oficial de la Unión Europea el 26 de marzo de 2024.

Segundo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento



jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Tercero. De acuerdo con el PCAP y el PPT, el objeto del contrato es:

“(...) establecer las especificaciones técnicas y condiciones que han de regir la contratación del servicio de atención a usuarios de las aplicaciones de la Subdirección General de Informática Educativa (en adelante SGIE), que incluye tanto aquellas que se ejecutan en los centros educativos no universitarios, como las que se ejecutan en las sedes administrativas de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo.

Han presentado proposiciones las empresas que figuran en el documento nº 5 del expediente administrativo.

Cuarto. El día 29 de abril de 2024, se reúne la mesa para la apertura de la documentación administrativa, admitiendo a todos los licitadores excepto a tres, a los que se les requirió subsanar, pues se acordó:

“1. A la empresa LABORATORIO DE SOLUCIONES DEL SUR, S.L con NIF B72872591 se le requiere que subsane su solvencia económica y financiera (apartados B y C de la parte IV: Criterios de selección del DEUC) cumplimentando dicho apartado en la forma establecida en el punto 2. A) y 2. B) del Pliego de Cláusulas Administrativas porque de la información aportada por la empresa, no alcanza los umbrales mínimos de solvencia tanto económica como técnica exigidos en el Pliego.

2. A la mercantil NETCHECK, S.A con NIF A82904574, se le requiere que debe subsanar el DEUC añadiendo a la relación de contratos el CPV de los mismos, de modo que los trabajos o servicios realizados deberán ser de igual o similar



naturaleza que los que constituyen el objeto mínimo del presente contrato, esto es, "servicios para la resolución de incidencias de aplicativos de gestión educativa".

3. A la empresa SAUCI ASESORES, S.L se le requiere que subsane los apartados del DEUC relativos a la solvencia económica y financiera y técnico y profesional (apartados B y C de la parte IV: Criterios de selección)".

El 6 de junio, se vuelve a reunir la mesa para comprobar si se habían subsanado los defectos advertidos en la sesión anterior, resultando lo siguiente:

"La empresa LABORATORIO DE SOLUCIONES DEL SUR, S.L no subsana los defectos advertidos en el DEUC, porque de la información aportada por la empresa se desprende que aquella no alcanza los umbrales mínimos de solvencia, tanto económica como técnica o profesional exigidos en el Pliego, y por tanto, la Mesa acuerda su exclusión de la presente licitación, que deberá ser comunicada a la empresa con expresión de los recursos que puede interponer contra el acuerdo de exclusión.

La mercantil NETCHECK, S.A, presenta su documentación y la mercantil SAUCI ASESORES, S.L, aporta subsanación. Ambas empresas subsanan y aclaran los defectos advertidos en el DEUC en tiempo y forma y son admitidas a la licitación".

Acto seguido se procede a la apertura del sobre 2 que contiene la documentación relativa a los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas establecidos en el pliego.

El día 25 de junio de 2024, se reúne la Mesa de Contratación para el análisis del informe técnico de fecha 19 de junio de 2024 relativo a la comprobación de requisitos y valoración de ofertas según criterios de adjudicación automáticos.

A la vista del informe citado la Mesa de contratación acuerda requerir a las empresas NETCHECK, S.A y SAUCI ASESORES, S.L., cuyas ofertas están incursas en presunción de anormalidad, para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofertados.



En fecha 28 de junio de 2024 se realizan los requerimientos, a las empresas citadas para que en un plazo de 5 días naturales desde el envío de los requerimientos presenten la justificación requerida.

En fecha 26 de julio 2024 se emite informe por los técnicos que asisten a la mesa, en el que se analizan las justificaciones alegadas por las empresas SAUCI ASESORES, S.L. y NETCHECK, S.A, cuyas ofertas estaban incursas en presunción de anormalidad. Dicho informe establece:

“(...) que una vez analizada la documentación presentada por cada una de las empresas licitadoras cuya oferta podría ser considerada anormalmente baja, se concluye que en ninguno de los dos casos queda acreditada la viabilidad económica de las ofertas presentadas”.

En fecha 29 de julio de 2024 la Mesa de Contratación procede al examen del informe técnico de fecha 26 de julio 2024, en el que se analizan las justificaciones alegadas por las empresas SAUCI ASESORES, S.L. y NETCHECK, S.A, cuyas ofertas estaban incursas en presunción de anormalidad.

A la vista del citado informe, la Mesa acuerda elevar al órgano de contratación propuesta de exclusión de las proposiciones presentadas por las empresas SAUCI ASESORES, S.L. y NETCHECK, S.A.

En fecha 31 de julio de 2024, se dictan, por la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa, Órdenes de exclusión de las ofertas presentadas por las empresas SAUCI ASESORES, S.L. y NETCHECK, S.A, enviándose la comunicación de las mismas a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 1 de agosto de 2024, y produciéndose el acuse de recibo de las mismas en la misma fecha de su envío.

Quinto. La entidad aquí impugnante, SAUCI ASESORES, S.L., dirige su recurso frente a dicha acta de 26 de julio de 2024, por el cual se propone su exclusión, si se atiende al apartado cuarto del exponen de dicho recurso, que no alude en el mismo al acuerdo de exclusión adoptado el día 31 de julio de 2024 en ninguno de sus apartados, a lo largo de los cuales sólo se hace referencia a las decisiones de la mesa de contratación, y no del



órgano de contratación. Sin embargo si hace referencia a su notificación el 1 de agosto con el correspondiente pie de recurso.

El suplico del recurso tampoco identifica el acuerdo de exclusión como acto recurrido, al solicitarse que:

“Se tenga por presentado este recurso en tiempo y forma, se analice de nuevo la justificación eliminando de la exclusión de la oferta las presunciones futuribles, y se acepte la justificación de la bajada, dejando que la oferta de Sauci Asesores siga el proceso de selección público para que el está optando”.

Sin perjuicio de tales imprecisiones, tras la exposición de los antecedentes que estima más relevantes, la recurrente considera que;

“La exclusión de la oferta está basada en contradecir de manera vaga e imprecisa que los números de la oferta económica no está teniendo en cuenta futuribles que es posible que no sucedan, y se imponen como hechos costes que esta empresa, incluso de producirse los futuribles estimados, no tendría debida a la estructura con la que contamos”.

Sobre la supuesta falta de explicación de la subida salarial, dice la recurrente que la mesa no ha tenido en cuenta que el:

“Sistema rotativo de personal nos permite mantener sin ningún tipo de merma en el conocimiento, a técnicos que roten en cada proyecto cada año y de esta manera en nuestra organización ni dependemos de los técnicos ni tenemos que tener previstas las subidas salariales que sin argumento alguno pretenden imputar a este proyecto. La mesa quiere ignorar la experiencia de esta mercantil en otros proyectos de la misma índole”.

Por lo que hace a los costes estructurales, señala que son inexistentes en la empresa recurrente, pues:



“(...) la mercantil cuenta con una cartera de clientes que ya de por sí mantiene con creces todos los costes estructurales que esta empresa tiene, y por tanto este contrato público apenas tendría costes estructurales imputables”.

Concluye reafirmando que su oferta permite llevar a cabo el objeto del contrato en los siguientes términos:

“(...) no nos conformamos con que la exclusión de nuestra oferta, siendo la mejor, sea porque no entendéis nuestra organización, y os inventéis posibles costes que vayamos a tener, dejándonos totalmente indefensos ante esa posible imaginación a futuro donde las cosas se incrementen en un 3% y sin que nos deis margen de actuación ante dichas presunciones”.

Sexto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe.

En dicho informe, el órgano de contratación interesa la inadmisión del recurso por dirigirse frente a un acto, la propuesta de exclusión de la mesa, no susceptible de recurso.

Subsidiariamente, interesa la desestimación del recurso, por considerar que no concurre ninguno de los errores que se alegan de contrario.

En primer lugar, manifiesta que se ha seguido el procedimiento contradictorio previsto en la ley y en los pliegos, manifestando que hace falta una explicación reforzada y que se debe:

“Tener en cuenta que el porcentaje de baja tal y como consta en informe del Técnico designado para asistir a la Mesa de contratación, en el apartado “Resto de ejecución del contrato” es casi un 90%, lo cual exigiría una justificación con argumentos indudablemente consistentes y profundos para que pudiera entenderse justificada, los cuales ha de entenderse que en este caso no se han presentado, máxime teniendo en cuenta que en el PCAP se recoge dentro de ese apartado los gastos



inherentes a la realización de los diez eventos de especial relevancia a celebrar por la adjudicataria del contrato que a su vez son elemento esencial del mismo”.

Añade que para desvirtuar la valoración realizada por la entidad contratante será preciso que ésta ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio por el cual se entiende que la oferta se ha considerado inicialmente como anormal o desproporcionada resulta infundado, o a apreciar que se ha incurrido en ese juicio en un error manifiesto y constatable, lo que no acontece en este caso, pues la baja era considerable:

“(…) (cercana al 90%), se ha seguido un procedimiento contradictorio en el que la mercantil recurrente ha podido alegar lo que estimó conveniente, la Resolución de exclusión tenía una motivación reforzada y el recurso interpuesto realiza aseveraciones sin la adecuada justificación, como por ejemplo por qué su sistema rotativo de personal les permite hacer frente a los costes salariales o a qué se refiere con la vaga y genérica apelación genérica al “principio de empresa y optimización de su estructura”.

Por ello, considera que no existe causa de nulidad alguna, interesando la desestimación del recurso.

Séptimo. El 2 de septiembre de 2024 se dio traslado del recurso al resto de licitadores para la presentación de alegaciones, sin que hayan evacuado el trámite.

Octavo. La secretaria del Tribunal dictó resolución, de 11 de septiembre de 2024, por la que se acordaba la adopción de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de manera que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio sobre atribución de competencia de recursos



contractuales suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el día 13 de noviembre de 2020 y publicado por Resolución de 17 de noviembre de 2020, de la Subsecretaría, BOE nº 306 del día 21 de noviembre de 2020.

Segundo. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo.

Tercero. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es 1.139.783,4 euros, IVA excluido, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto recurrido, se hace referencia en el escrito del recurso al acta de 26 de julio de 2024 por el que se acuerda elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato, no siendo este acto susceptible de impugnación conforme al artículo 44.2.b) LCSP, al no constituir un acto de trámite cualificado. No obstante, en el mismo escrito refiere la notificación de la resolución de exclusión que contempla adecuadamente el pie de recurso. Conforme a ello y en virtud del principio *pro actione*, tal y como se acoge en la sentencia del Tribunal Constitucional 112/2009, procede la admisión del recurso en virtud del art. 44.2 b) de la LCSP. Dicho precepto dispone que:

“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que



concurrir las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

Cuarto. Entrando en el examen de la cuestión objeto de controversia, el recurrente alega que:

“(...) la exclusión de la oferta está basada en contradecir de manera vaga e imprecisa que los números de la oferta económica no está teniendo en cuenta futuribles que es posible que no sucedan, y se imponen como hechos costes que esta empresa, incluso de producirse los futuribles estimados, no tendría debida a la estructura con la que contamos”.

Sobre la consideración de una oferta como incurso en baja temeraria, debemos partir del Art. 149.4 LCSP, que dispone que:

“Artículo 149. Ofertas anormalmente bajas.

1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

3. Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurran en unión temporal.

4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta



que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, 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.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”.

La doctrina sobre la exigencia de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad ha sido recogida en numerosas resoluciones del

Tribunal al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, la Resolución 809/2024, de 27 de junio, dictada en el recurso 674/2024, o la Resolución nº 1254/2020, de 20 de noviembre (recurso nº 959/2020), donde se ha declarado, resumiendo la doctrina al efecto que:

“De esta manera, tal y como hemos señalado de forma reiterada, es el rechazo de la oferta el que exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados.

Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva, empero si es necesario una mínima valoración de los elementos de dicha oferta, y de las circunstancias y alegaciones dadas por la licitadora (...).”

Este Tribunal tiene establecida doctrina consolidada sobre la revisión de los acuerdos adoptados por los órganos de contratación en aplicación del artículo 149.6 de la LCSP, admitiendo o no en el procedimiento de licitación las ofertas incursas en ‘valores anormales o desproporcionados’ en función del análisis realizado, con el apoyo de sus servicios técnicos, respecto de las alegaciones, información y documentos que hayan presentado las empresas para justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, costes o parámetros valorados para definir la anormalidad de las ofertas.

Así, cabe citar las Resoluciones recogidas en el Fundamento de Derecho Noveno de la Resolución nº 615/2024, de 16 de mayo (Resoluciones nº1255/2021, de 23 de septiembre (Recurso nº 956/2021), nº 1641/2023, de 21 de diciembre (Recurso nº 1532/2023), nº 193/2024, de 8 de febrero (Recurso nº 33/2024), nº 242/2024, de 22 de febrero (Recurso nº 1726/2024), nº 257/2024, de 22 de febrero (Recurso nº107/2024), etc.).

“De esta doctrina deben destacarse las siguientes consideraciones:

‘- En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los



precios ofertados o de costes propuestos, y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos;

- La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;

- La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos;

- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja;

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos;

- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración;

- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados.



En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento'.

Y como señalamos en la Resolución nº 757/2024, de 12 de junio:

'En particular, en lo tocante a la discrecionalidad técnica en lo que al informe sobre la justificación de la oferta presentada se refiere, el criterio sentado de este Tribunal es que la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración, y que, a tal respecto (por todas Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013), la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que -en buena medida- pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios, cuyo control jurídico es limitado.

Sobre este punto, se ha señalado en reiteradas ocasiones que nuestro examen debe circunscribirse a ciertos aspectos aledaños al núcleo de la decisión, como la competencia, el procedimiento, la ausencia de arbitrariedad o de error manifiesto en la valoración, asumiendo así la doctrina del Tribunal Supremo, que ha dejado sentado que el núcleo técnico de las decisiones adoptadas por los órganos administrativos especializados en materias como los procedimientos selectivos o la adjudicación de contratos es inaccesible al control jurisdiccional, que debe ceñirse a los aspectos externos a aquél antes aludidos como los elementos reglados (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de marzo de 2012 —Roj STS 1874/2012—, 9 de enero de 2013). Esta limitación de las facultades revisoras de las decisiones de cariz técnico —cuya conformidad a la Constitución a ha sido expresamente reconocida por el Supremo Intérprete de ésta en Sentencias 39/1983, 34/1995 y 86/2004, entre otras— es consecuencia del respeto al principio de discrecionalidad técnica, que, en último término, se basa en la presunción de razonabilidad o certeza de la actuación administrativa apoyada a su vez en la especialización e imparcialidad de los órganos administrativos encargados de llevar



a cabo la labor evaluadora (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 4 de julio de 2003 —Roj STS 4724/2003—, 28 de diciembre de 2006 —Roj STS 8634/2006— y 23 de febrero de 2012 —Roj STS 1102/2012—).

Ya se han reseñado, anteriormente, las líneas maestras de la doctrina de este Tribunal en lo tocante a las ofertas anormalmente bajas. A la vista del informe técnico conviene resaltar que, como tuvo ocasión de razonarse en nuestra Resolución 22/2024, de 12 de enero: '[d]e lo que se trata es de valorar si, a pesar del ahorro o baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales'. Y, a mayor abundamiento, como se indica en la más reciente Resolución 595/2024, de 9 de mayo: "[...] el órgano de contratación ha [...] de motivar su decisión con un rigor menor que en el caso de admitir la viabilidad de la oferta incurra en presunción de anormalidad, habiéndose atendido tal parámetro en el caso aquí analizado más que holgadamente por cuanto el citado órgano ha explicado suficientemente los motivos por los que estima viable la oferta de la adjudicataria'.

En definitiva, la decisión de considerar —o no— viable una oferta no puede sustentarse sobre la apreciación de determinados aspectos contenidos en su justificación más o menos relevantes, sino sobre un efectivo y objetivo contraste de las hipótesis que el licitador ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de

ellos precios sin sesgos (Resolución 1551/2022, de 15 de diciembre), que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede ejecutarse —o no— en los términos en los que se ha formulado".



Quinto. Aplicando los criterios anteriores al caso que nos ocupa, debe rechazarse que en el presente asunto se haya vulnerado la normativa vigente por parte del órgano de contratación.

Conforme al apartado primero del Art. 149 LCSP, la definición de oferta anormalmente baja debe contenerse en los pliegos, como aquí sucede, para lo que basta la atenta lectura de la cláusula 7.5 PCAP que se ha transcrito en los antecedentes de hecho de esta resolución.

“7.5. Ofertas anormalmente bajas.

Cuando la mesa de contratación hubiese identificado una o varias ofertas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de los costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad y seguirá el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP.

*Para la identificación de las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, la mesa de contratación aplicará los parámetros objetivos establecidos en el **apartado L del Anexo I**.*

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

Dicho apartado L del Anexo dice:

“Se considerarán en principio ofertas con valores anormales o desproporcionadas aquellas que se encuentren en el siguiente supuesto:

□ Si concurriendo un único licitador, el importe de su proposición económica sea inferior a un 25% del presupuesto base de licitación.

□ Si concurriendo más de un licitador, las ofertas económicas cuyos importes sean inferiores en más de un 10% a la media aritmética de las ofertas admitidas”.

Por lo tanto, es competencia de este Tribunal analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, análisis que exige considerar (i) el requerimiento del órgano de contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y (ii) la justificación remitida por el licitador.

La LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador.

Trasladando estas reglas al caso que nos ocupa, resulta que la oferta de la recurrente estaba incurso en baja anormal, por lo que se le requirió la justificación de la misma. Existiendo baja temeraria, era necesario activar el procedimiento previsto en el Art. 149.4 LCSP, como así se hizo.

Destacamos los apartados del informe técnico, tanto del que obra como documento nº 12.2 del expediente administrativo, como el elaborado por el órgano con ocasión de este recurso, por su interés para la resolución de la controversia, que ponen de relieve, en esencia, que la recurrente no probó por medio alguno las alegaciones por las que sostenía la viabilidad de su oferta y que hemos transcrito parcialmente en los antecedentes de hecho.

La realidad es que la recurrente no interpretó de manera correcta ni el PCAP ni el PPT, pues no tuvo en cuenta para los costes directos, lo siguiente:

“Primero: el contrato tiene una duración inicial de 2 años pero es prorrogable por otros 3 años más, decisión que puede tomar la administración de forma autónoma obligando a la empresa a su cumplimiento, siempre y cuando informe con el plazo mínimo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público. La empresa debería haber tenido en cuenta un posible plazo de ejecución de 5 años para evitar pérdida de rentabilidad en los años de la prórroga.

Segundo: la empresa ha dado por hecho que los técnicos no van a tener ningún incremento salarial en los dos primeros años del contrato, pero además y dado que la prórroga se haría en las mismas condiciones del contrato inicial, la empresa no



tendría margen para aumentar el salario de los trabajadores durante los 5 años del contrato. Es evidente que la empresa debería haber tenido en cuenta un incremento salarial para los técnicos durante los 5 posibles años del contrato, ya que no se entiende que vayan a tener el mismo salario durante 5 años.

Tercero: *la empresa ha partido del salario mínimo según convenio XVIII (desde 1/01/2024) para calcular los costes directos, sin embargo no ha tenido en cuenta que los técnicos que asignaría a este contrato, cuya experiencia ha sido valorada, están trabajando en la empresa desde hace varios años y por tanto para cada uno de ellos es necesario incluir el incremento correspondiente a sus trienios”.*

Respecto de otros costes asociados al contrato, tampoco tuvo en consideración que debería haber estimado en el aparatado de “Otros costes asociados al proyecto” un coste de 85.673,09€ para los 5 posibles años de contrato, sin explicar mínimamente los cálculos realizados con sus fórmulas.

Y en cuanto al margen calculado para el contrato, se señala en el informe que:

“La oferta económica presentada por la empresa en su día fue de 221.891,05 € (IVA no incl.) para el contrato inicial de 2 años, que al ser prorrogado por el plazo máximo supondría un importe de 554.727,63€ en 5 años.

Teniendo en cuenta que los costes calculados por la administración en este informe para los 5 posibles años de contrato, en base a la información suministrada por la empresa, son los siguientes:

- *Costes directos: 602.359,06€*
- *Otros costes: 85.673,09€*

El coste total ascendería a 688.032,15€ en 5 años. Este importe es superior en 133.304,53€ al máximo que podría obtener la empresa en el mismo periodo de tiempo (554.727,63€) por lo que este contrato no sería viable para la empresa”.

Todos y cada uno de los conceptos cuya valoración cuestiona la recurrente aparecen debida y exhaustivamente desarrollados en el informe presentado por el órgano de contratación, siendo, a juicio de este Tribunal, suficiente para despejar las dudas que pudieran existir sobre la viabilidad de la oferta, habida cuenta de que, en su conjunto, reflejan que la recurrente no explicó que podía realizar el objeto del contrato con la oferta realizada. De manera que, si no se expone el coste o la valoración de todas las partidas y elementos, es lógico concluir que el precio y la oferta técnica total presentada por la recurrente no valora todos los elementos técnicos definidos en los pliegos. Y la consecuencia es preguntarse cómo se va a poder cumplir con el objeto del contrato.

La recurrente, en vía de recurso, se limita a decir que las razones ofrecidas por el órgano de contratación son imprecisas y que no se ha hecho un esfuerzo por entender su estructura organizativa, no abundando en las razones de la justificación de su oferta mas que de una manera muy somera:

“ Para empezar el primer motivo por el que entiende los costes directos mal calculados es porque no hemos considerado una posible subida salarial, ignorando esta mesa nuestro sistema rotativo de personal nos permite mantener sin ningún tipo de merma en el conocimiento, a técnicos que roten en cada proyecto cada año y de esta manera en nuestra organización ni dependemos de los técnicos ni tenemos que tener previstas las subidas salariales que sin argumento alguno pretenden imputar a este proyecto (...) la experiencia de esta mercantil en otros proyectos de la misma índole que le han permitido, tal y como hemos desarrollado extensamente en nuestra justificación, tener una metodología de trabajo que nos facilita mantener los costes directos durante las prórrogas de los contratos, que además como adelantábamos al principio, es un hecho que no tiene por qué producirse, pero que en caso de que se produzca, esta empresa, como ya ha explicado tiene una organización empresarial que le permite mantener dichos costes sin contravenir ninguna ley.

En segundo lugar, la mesa de contratación quiere imponer unos costes estructurales en nuestra organización inexistentes. Alega no entender porque los gastos no son superiores en los años venideros, ignorando el principio de empresa



y la optimización de su estructura, e ignorando que la mercantil cuenta con una cartera de clientes que ya de por sí mantiene con creces todos los costes estructurales que esta empresa tiene, y por tanto este contrato público apenas tendría costes estructurales imputables”.

De modo que este Tribunal comparte la conclusión alcanzada por el órgano de contratación, al considerar como insuficiente la justificación de la oferta presentada por la recurrente. Los razonamientos de dicho informe son suficientes y permiten conocer cuáles son los criterios tenidos en cuenta por el órgano de contratación para calificar como temeraria la oferta de la adjudicataria, rechazándose, así, la alegación sobre la supuesta incongruencia de los pliegos.

Frente a tal motivación y justificación, no es posible que este Tribunal desplace el criterio técnico de apreciación de justificación de la baja por otro criterio, el de la recurrente, que pudiera suponer una valoración alternativa, especialmente si, como en este caso, no parece existir, al no haberse probado, error u omisión que llevaran a pensar que la valoración no es correcta, pues lo que sucede, más bien, es que el error lo ha sufrido la ahora recurrente al interpretar los pliegos.

No se ha acreditado por la recurrente que se haya incurrido en un error material, alguna arbitrariedad o error de procedimiento o deficiente motivación por lo que las conclusiones técnicas emitidas por el servicio técnico deben prevalecer, amparadas por la discrecionalidad técnica que como toda potestad discrecional, a diferencia de la potestad reglada, está ampliamente motivada y no ha sido desvirtuada. Ello supone que la intervención que es posible realizar por este Tribunal está constreñida a verificar si los trámites procedimentales y de competencia han sido atendidos, así como a comprobar si se hubiera podido incurrir en algún error material y formulado juicios arbitrarios.

Trasladando estas ideas al caso que nos ocupa, a juicio de este Tribunal, han sido adecuadamente ponderados por el Informe Técnico y el órgano de contratación los requisitos previstos en los pliegos, como resulta de los informes que obran en el expediente y a los que nos remitimos. No se aprecia que se haya cometido arbitrariedad o error material, a pesar de las alegaciones del recurrente, pues de la lectura de tales informes



resulta que se ha analizado de forma pormenorizada las ofertas de los licitadores, y que las alegaciones de la recurrente quedan totalmente desvirtuadas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.M.G., actuando en representación de SAUCI ASESORES, S.L., contra el acta de fecha 26 de julio de 2024 y posterior Resolución de 1 de agosto de 2024 del órgano de contratación acordando la exclusión de la oferta presentada por la recurrente en la licitación convocada por la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa de la Región de Murcia para contratar el “*Servicio de atención a usuarios de aplicaciones de la Subdirección General de Informática Educativa*”.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento relativo al lote nº4, conforme al artículo 57.3 de la LCSP.

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

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

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES