



Recurso nº 534/2015

Resolución nº 605/2015

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 29 de junio de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D^a. I. L. A. M., en nombre y representación de la mercantil VALORIZA FACILITIES S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación, en lo que atañe al Lote 4M, del “Concurso de ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en los inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos”, que fue convocado por la División Económica y Técnica (Cuerpo Nacional de la Policía), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La División Económica y Técnica del Cuerpo Nacional de Policía convocó a pública licitación, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el 9 de enero de 2015, en el DOUE el 14 de enero de 2015 y en el BOE el 17 de enero de 2015, el procedimiento abierto para la adjudicación del “Concurso de ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en los inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos”, con un valor estimado de 10.539.000 euros, al que concurrió presentando oferta la ahora recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).



Tercero. El apartado 13 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas de aplicación establecía que la apreciación de ofertas desproporcionadas o anormales en el criterio de adjudicación relativo al precio se realizaría con arreglo a las reglas establecidas en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Cuarto. A sus resultas, al proceder el 5 de marzo de 2015 la Mesa de Contratación a la apertura y valoración de las ofertas económicas, se apreció que algunas de las tales ofertas revestían carácter desproporcionado o anormal con arreglo al antes citado apartado 13 del Cuadro de Características, por lo que se acordó conferir traslado a los licitadores afectados para que, con arreglo al artículo 152.3 TRLCSP, *“justifiquen la valoración de la oferta y precisen las condiciones de la misma”*. Entre los tales licitadores y en lo que atañe a las ofertas presentadas en el Lote 4M, figuraban las mercantiles SOLER GLOBAL SERVICES S.L. y CONCENTRA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO S.A.U, a las que se confirió dicho traslado mediante oficio de 6 de marzo de 2015, que mereció debida respuesta mediante la presentación por aquéllas de la correspondiente justificación.

Quinto. El 25 de marzo de 2015 el Jefe del Servicio de Contratación de Servicios y el Jefe del Área de Medios Materiales de la División Económica y Técnica del Cuerpo Nacional de Policía emitieron informe de valoración de las ofertas presentadas, en el que, tras destacar que, en relación con el Lote 4 M, incurrían *“en Baja Desproporcionada o Anormal las ofertas presentadas por CONCENTRA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.U. y por SOLER GLOBAL SERVICES, S.L., ya que son, respectivamente, 19,18 y 19,37 unidades porcentuales inferiores a la media de las ofertas”*, se reflejaba el detalle de la justificación ofrecida por esta última mercantil (que había obtenido la mayor puntuación en el aludido Lote 4M) y se concluía:

“Del desglose presentado se llega a la conclusión de que el coste real del contrato, incluidos un 8% de costes de estructura (93.597,45 euros) y 2,5% de beneficio industrial (36.295,77 euros) sería de 1.499.861,40 €, (IVA excluido).

Según lo expuesto, se considera que la empresa SOLER GLOBAL SERVICE, S.L. justifica adecuadamente su oferta.”



Y, consecuentemente, se proponía la adjudicación del meritado Lote 4M a SOLER GLOBAL SERVICES S.L., siendo así que como segunda y tercera clasificada para el citado lote figuraban, respectivamente, CONCENTRA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.U y la ahora recurrente.

Sexto. A sus resultados, el 12 de mayo de 2015 el Secretario de Estado de Seguridad dictó resolución por la que adjudicaba la ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en los inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos, en lo que atañe al Lote 4M, a SOLER GLOBAL SERVICES S.L., cuya resolución fue remitida, en esa misma fecha, a la adjudicataria y a los restantes licitadores.

Séptimo. El 29 de mayo de 2015, VALORIZA FACILITIES S.A.U. presentó ante el órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra dicho Acuerdo, a cuyo recurso fue asignado el número 534/2015.

Octavo. El 15 de junio de 2015 este Tribunal dictó resolución por la que dispuso mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP.

Noveno. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del meritado recurso a las mercantiles que habían concurrido a la citada licitación, a fin de que formularan las alegaciones que a su derecho asistieran, sin que hayan sido presentadas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, TRLCSP).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, computado en los términos previstos en el artículo 44.2 TRLCSP.



Tercero. El acto recurrido es susceptible de impugnación, atendido lo dispuesto en los artículos en el artículo 40.2.c), en relación con los artículos 40.1.a) y 16.1.a), todos ellos del TRLCSP.

Cuarto. Resta por analizar el requisito de legitimación, en relación con el cual es bien sabido que este Tribunal ha declarado de manera reiterada (por todas, Resoluciones 237/2011, de 13 de octubre, 22/2012, de 18 de enero, y 107/2012, de 11 de mayo de 2012) que, a la luz del artículo 42 TRLCSP, el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública.

De esta suerte, en lo que atañe a legitimación de los licitadores que no han resultado adjudicatarios, la resolución 746/2014, recordando a su vez lo expresado en la 288/2012, advertía:

“La imposibilidad de resultar adjudicatario del contrato sí que es determinante de la ausencia de legitimación, como hemos declarado en multitud de ocasiones. Así, en nuestra Resolución nº 057/2012 decíamos que “Resulta evidente que el beneficio perseguido por la UTE recurrente no puede ser otro que resultar adjudicataria del contrato, situación ésta del todo imposible en cuanto que, tal y como señala el órgano de contratación en su informe, aun admitiéndose su pretensión –que se valore su oferta económica por no ser anormal o desproporcionada-, lo único que conseguiría es que su oferta pasaría a ser la tercera o segunda mejor valorada, según que se consideren sólo su oferta o bien todas las ofertas excluidas por ser anormales o desproporcionadas -aspecto éste del todo improcedente-, sin que, por tanto, pudiera ser en ningún caso adjudicataria del contrato. Las consideraciones anteriores ponen de manifiesto que la UTE recurrente no obtendría beneficio inmediato o cierto alguno, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, lo cual, de acuerdo con la jurisprudencia citada, no es suficiente puesto que la UTE ahora recurrente no podría resultar en modo alguno adjudicataria, de ahí que la misma carezca de interés legítimo para recurrir en cuanto que no ostenta un interés concreto que se vaya a ver beneficiado por la eventual estimación del recurso.” (En el mismo sentido la Resolución nº 319/2011 y Resolución nº 290/2011).



En este sentido hay que recordar que para analizar la legitimación no sólo basta con tener en cuenta la literalidad de la pretensión, tal y como ha sido formulada por el recurrente, sino que resulta fundamental valorar las condiciones de índole subjetiva y objetiva que afectan al que pretende ante la Administración.”

Atendido lo así expuesto, es evidente que, en tanto la oferta realizada por la actora quedó finalmente clasificada en tercer lugar y atendido que su recurso tiene por objeto, precisamente, la anulación del acuerdo de adjudicación a SOLER GLOBAL SERVICES S.L., con exclusión de su oferta, así como también la exclusión de la presentada por CONCENTRA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO S.A.U., debe concluirse en su evidente legitimación en los términos apuntados, toda vez que la estimación de la pretensión así articulada determinaría, simplemente, que la actora resultase ser adjudicataria del lote objeto de controversia.

Quinto. El recurso interpuesto esgrime, como único fundamento, la discrepancia con el juicio que, sobre la suficiencia de la justificación de su oferta realizada por la adjudicataria, se plasmó en el informe técnico de valoración, afirmado que el mismo adolece de falta de motivación, al haberse limitado a aceptar la estimación de costes realizada por la adjudicataria, que, sin embargo, la actora considera inaceptable, rebatiendo en su recurso los valores así ofrecidos.

Planteada así la cuestión, es de recordar, en tanto constituye marco legal del debate subyacente, que el artículo 152.3 TRLCSP establece que *“cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado. En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente”*.

Tal y como ha destacado este Tribunal, entre otras, en las resoluciones 236/2012 y 25/2014, *“la finalidad de la regulación de la legislación de contratos es que se siga un*



procedimiento contradictorio con objeto de evitar que las ofertas anormales o desproporcionadas puedan ser rechazadas sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento", a cuyo fin ha de ser "oído el licitador y examinadas sus alegaciones mediante informe suficiente y adecuadamente motivado", toda vez que la apreciación de valores anormales o desproporcionados no opera como un criterio automático de exclusión, sino que exige de la evacuación del trámite previsto en el artículo 152.4 TRLCSP. De esta suerte, dicha valoración se configura formalmente como un proceso dentro del procedimiento de contratación, que debe garantizar el principio de contradicción, siendo así que "el reconocimiento de tal principio exige de una resolución "reforzada" por parte del órgano de contratación, que desmonte las argumentaciones y justificaciones aducidas por el licitador para la sostenibilidad de su oferta, que deberán referirse en particular: al ahorro, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables para efectuar la prestación, la originalidad de su propuesta, el respeto a la protección del empleo y otras condiciones de trabajo, y en su caso, a la posibles obtención de ayudas".

Al tiempo, debe tenerse presente que, como se ha advertido también en la resolución 42/2013, en esta materia ha de partirse de una *"constatación fundamental, cual es la discrecionalidad técnica con que cuenta la Mesa de contratación (y, en última instancia, el Órgano de contratación) a la hora de valorar la suficiencia de la justificación aportada por las empresas cuyas ofertas se encuentran incursas en "valores anormales o desproporcionados". En efecto, la valoración acerca de la posibilidad de cumplimiento del contrato por parte de la empresa que se encuentra en "baja temeraria", con base en la justificación presentada por la empresa y en los informes técnicos recabados al efecto, constituye una manifestación particular de la denominada "discrecionalidad técnica" de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, en relación con la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las potestades discrecionales y, en particular, en relación con la actuación de la Mesa de contratación en un expediente concreto al formar su criterio acerca de la viabilidad de una proposición que incluye valores desproporcionados o anormales, lo que necesariamente se encuentra vinculado a la formulación de un juicio de valor al respecto". Es por ello, como sigue señalando la citada resolución 42/2013, haciéndose eco de la consolidada doctrina del Tribunal Supremo, que "sólo en aquéllos casos en que la valoración efectuada por la Mesa de contratación deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental cabría entrar en su revisión, sin que se trate, a*



la hora de apreciar la posible existencia de error en la valoración, de realizar “un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos” (Resolución de este Tribunal núm. 93/2012)”. Y es que, como allí se destaca, “este criterio, si bien se emite en relación con la valoración efectuada por la Mesa de los criterios de adjudicación no valorables mediante fórmula sino dependientes de juicios de valor, resulta extrapolable a la valoración efectuada en relación con la suficiencia de la justificación presentada por una empresa acerca de la viabilidad de su proposición, cuando ésta se encuentra en “baja temeraria”.

Y todo ello teniendo siempre presente que, aún cuando es indudable que la motivación de los actos administrativos es una garantía esencial cuya contravención genera indefensión al administrado, este Tribunal ha declarado reiteradamente que se entiende motivado el acto *“si al menos contiene la información que permita al licitador interponer recurso en forma suficientemente fundado”,* destacando que ello no comporta, necesariamente, la exigencia de *“un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses”* (Resolución 260/2011, entre otras muchas) .

En este sentido, cumple recordar que, como ha advertido este Tribunal en reiteradas ocasiones (valga por todas la resolución 786/14) así como en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión, por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación. Y es que, como también señala la nueva Directiva sobre contratación pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, *“el poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador”,* siendo así que *“solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos...”*.

De igual modo, debe recordarse que, como advirtió este Tribunal en la Resolución 379/2014, *“no vulnera las normas sobre temeridad el que se adjudique el contrato a*



una empresa que va a ejecutarlo disminuyendo sus beneficios por debajo de lo que sería esperable o incluso a pérdidas o porque pueden existir muchas y muy diferentes motivaciones para ejecutar el contrato en esas condiciones. Las normas sobre temeridad no imponen de manera absoluta la necesidad de valorar la congruencia económica de la oferta en sí misma, sino si es viable que la empresa licitadora la ejecute. En este punto cobran especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora.”

Séptimo. Partiendo de los principios generales así expresados y de las limitaciones que, a sus results, debe encontrar el juicio revisor de este Tribunal en dicho particular, debe primeramente afirmarse que, a tenor de lo expuesto, ha quedado evidenciado que el órgano de contratación ha seguido el procedimiento establecido para verificar la viabilidad de la oferta adjudicataria.

Sentado lo anterior, es lo cierto que la justificación ofrecida por la adjudicataria fue objeto del correspondiente informe técnico, que la estimó suficiente, afirmando que la oferta se correspondía con el *“coste real del contrato, incluidos un 8% de costes de estructura (93.597,45 euros) y 2,5% de beneficio industrial (36.295,77 euros)”*. La actora, ciertamente, discrepa de tal juicio, pero, en rigor, su discrepancia se concreta en la puesta en cuestión de los valores ofrecidos por la adjudicataria para determinadas partidas (que, según alega, son irreales y no han sido documentalmente averados), concluyendo a sus results que la oferta es inviable.

Formuladas en tales términos, las objeciones de la actora deben ser desestimadas. No es dable, en efecto, apreciar que la justificación ofrecida por la adjudicataria y que ha sido aceptada por el órgano de contratación adolezca de patente error o arbitrariedad, siendo así que los concretos valores ofertados para determinados conceptos, además de haber sido considerados razonables por el órgano de contratación, se hacen descansar, en buena medida, en las particulares condiciones de la licitadora. Así ocurre, por ejemplo y a título enunciativo, en lo que atañe a los costes de vehículos, destacándose que los vehículos adscritos *“están amortizados”* y son de su propiedad, como lo son igualmente otras herramientas y medios materiales; en los costes de repuestos y materiales, punto en el que afirma contar con una central de compras que le permite obtener importantes descuentos; y en la subcontratación de servicios de asistencia técnica, algunos de los cuales afirma poder prestar con personal propio, por lo que únicamente tiene en cuenta en dichos casos los costes de desplazamiento.



Desde esta perspectiva, atendida la doctrina antes transcrita sobre el alcance y límites de la potestad revisora de este Tribunal, debe concluirse que la justificación así ofrecida y aceptada por el órgano de contratación resulta suficientemente motivada, sin que los alegatos de la actora evidencien la existencia de error o arbitrariedad que permita desvirtuar las conclusiones alcanzadas por el órgano de contratación acerca de la viabilidad de la oferta examinada.

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. I. L. A. M., en nombre y representación de la mercantil VALORIZA FACILITIES S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación, en lo que atañe al Lote 4M, del “Concurso de ejecución de los servicios de mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en los inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos”, que fue convocado por la División Económica y Técnica (Cuerpo Nacional de la Policía)

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1., letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.