



**Recurso nº 1020/2017 C.A. Galicia 125/2017**

**Resolución nº 1228/2017**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 29 de diciembre de 2017.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.R.G., en nombre y representación de TAXO VALORACIÓN, S.L., contra la resolución dictada por la Conselleria de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia de fecha 14 de junio de 2017 en el procedimiento de licitación relativo al servicio de “*asistencia pericial a los órganos de la Administración de Justicia de Galicia*” (expediente 2017-SEXU-18-19-20-21/EM), por la que se adjudica el contrato a la empresa M.B. AGENCIA TÉCNICA DE PERITACIONES, S.L., el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** La Conselleria de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia convocó, mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (11/04/2017), en el Boletín Oficial del Estado (19/04/2017), y en el Diario Oficial de Galicia (2/05/2017), licitación para la adjudicación del contrato de servicios arriba referido, dividido en cuatro Lotes, con una duración de doce meses prorrogables por otro período igual, y un valor estimado de 512.396,72 euros (IVA excluido).

**Segundo.** A la licitación de referencia concurren tres empresas: la hoy recurrente, TAXO VALORACIÓN, S.L. (en adelante, TAXO), la adjudicataria, M.B. AGENCIA TÉCNICA DE PERITACIONES, S.L. (en adelante, M.B.) y una tercera empresa, EUROVALORACIONES, S.A.

**Tercero.-** De los pliegos rectores de la licitación cabe destacar, a los efectos que interesan al presente recurso, los siguientes aspectos:

- *División en Lotes del objeto del contrato*

El objeto del contrato se divide en cuatro Lotes: **Lote 1-** Juzgados, tribunales, fiscalías y unidades de policía judicial de la provincia de A Coruña; **Lote 2:**



Juzgados, tribunales, fiscalías y unidades de policía judicial de la provincia de Lugo; **Lote 3**: Juzgados, tribunales, fiscalías y unidades de policía judicial de la provincia de Ourense; **Lote 4**:- Juzgados, tribunales, fiscalías y unidades de policía judicial de la provincia de Pontevedra.

- Sistema de determinación del precio.

Se prevé un sistema de **precios unitarios** (apartado D de la “Hoja de características del PCAP), fijándose, para cada uno de los cuatro Lotes, **seis “ítems”** diferentes, cada uno de ellos con un precio máximo:

*O1: Emisión de un informe respecto de cada inmueble en las modalidades de tasación 1 y 2: 93,22 euros (I.V.A. no incluido).*

*O.2.- Emisión de un informe respecto de las modalidades de tasación 3, 4 y 5 sin salida de campo, cuando los objetos a valorar no excedan de 20: 42,37 euros (I.V.A. no incluido).*

*O.3.- Emisión de un informe respecto de las modalidades de tasación 3, 4 y 5, cuando los objetos a valorar excedan de 20: 50,85 euros (I.V.A. no incluido)*

*O.4.- Emisión de un informe respecto de las modalidades de tasación 3, 4 y 5 con salida de campo, cuando los objetos a valorar no excedan de 20: 63,56 euros (I.V.A. no incluido)*

*O.5.- Emisión de un informe respecto de las modalidades de tasación 3, 4 y 5, cuando los objetos a valorar excedan de 20: 72,03 euros (I.V.A. no incluido).*

*O.6.- Precio por mantenimiento del servicio de atención permanente y urgente: 537,29 euros al mes (I.V.A. no incluido).*

- Criterios de valoración.

Se contemplan, en cada uno de los cuatro Lotes, **tres criterios de valoración**, todos de carácter automático (apartado J de la “Hoja de características” del PCAP): **precio**, con una ponderación del 55% (atribuyéndose 10 puntos a cada uno de los “ítems” O.1 a O.5, y 5 puntos al “ítem” O.6), características de los **medios personales** que se van a destinar a la ejecución del contrato, con una ponderación del 30%, y características del **horario** de atención ordinaria y urgente, con una



ponderación del 15%, de acuerdo con la descripción de cada uno de los criterios contenida en el pliego.

- Ofertas con valores anormales o desproporcionados
- Se establece la aplicación de los siguientes criterios para la determinación de las ofertas con valores anormales o desproporcionados, “de manera individualizada para cada uno de los Lotes”, en función del número de empresas concurrentes a la licitación (apartado J, punto 4, de la Hoja de características):
  1. En caso de concurrir un solo licitador, se considera oferta anormal o desproporcionada la que sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales;
  2. En caso de concurrir dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta;
  3. En caso de concurrir tres o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas.

**Cuarto.** El procedimiento de licitación se desarrolló conforme a lo previsto en la normativa de aplicación, pudiendo destacarse los siguientes hitos del mismo:

- La reunión de la Mesa de contratación para la calificación de la documentación acreditativa de los requisitos previos (sobre A) tuvo lugar con fecha 23/5/2017, declarándose la admisión a la licitación de las tres empresas concurrentes.
- En la sesión de 26/5/2017 se procedió por parte de la Mesa a la apertura del sobre B –criterios de adjudicación-, remitiéndose la documentación correspondiente al técnico competente para la emisión de informe de valoración de las ofertas.
- El Subdirector General de Medios de la Administración de Justicia emitió, con fecha 13/06/2017, informe, efectuando el cálculo de la media aritmética de las ofertas de las tres empresas concurrentes a la licitación en cada uno de los Lotes, y concluyendo que la oferta presentada por TAXO en los cuatro Lotes incurría en valores anormales o desproporcionados.



Cabe destacar que para hacer la media aritmética de las ofertas de cada empresa en cada Lote, el método utilizado por el técnico consiste en ponderar, en cada Lote, el precio ofertado por la empresa en cada uno de los seis “ítems” O.1 a O.6 en función del peso específico atribuido a dicho “ítem” dentro del peso global atribuido al precio en los criterios de valoración (55%), de manera que a los precios ofertados por los ítems O.1. a O.5. se les atribuye, a cada uno de ellos, una ponderación de 10 sobre 55, y al precio ofertado por el ítem O.6., una ponderación de 5 sobre 55.

Como consecuencia de dicho cálculo, se aprecia lo siguiente:

**Lote 1:**

- i) Media ponderada de las ofertas: 70,16 euros;
- ii) Umbral de baja: 63,14 euros;
- iii) Oferta económica TAXO: 32,18 euros

**Lote 2:**

- i) Media ponderada de las ofertas: 78,40 euros;
- ii) Umbral de baja: 70,56 euros;
- iii) Oferta económica TAXO: 51,27 euros

**Lote 3:**

- i) Media ponderada de las ofertas: 83,61 euros;
- ii) Umbral de baja: 75,25 euros;
- iii) Oferta económica TAXO: 66,73 euros

**Lote 4:**

- i) Media ponderada de las ofertas: 77,19 euros;
- ii) Umbral de baja: 69,47 euros;
- iii) Oferta económica TAXO: 47,64 euros.

- En la siguiente reunión de la Mesa de contratación, celebrada el 13/6/2017, a la vista del informe técnico, se acordó considerar en presunción de baja anormal o desproporcionada la oferta de TAXO en cada uno de los Lotes, requiriéndole para la aportación de documentación justificativa de su oferta en un plazo de



tres días al objeto de desvirtuar la presunción legal de estar incurso en baja anormal o desproporcionada.

- Con fecha 27/06/2017 el Subdirector General de Medios de la Administración de Justicia emitió informe valorando la justificación propuesta por TAXO, y concluyendo, por las razones que se detallan en dicho informe, que la justificación de la baja anormal o desproporcionada efectuada en su oferta debe considerarse insuficiente.
- La Mesa de contratación, en su reunión de 4/7/2017, a la vista del informe referido acordó la exclusión de TAXO de la licitación, por no considerar justificada la baja presentada en su oferta, incurso en valores anormales o desproporcionados.
- En la siguiente reunión, celebrada con fecha 13/07/2017 la Mesa de contratación, a la vista del informe técnico sobre valoración de las ofertas – M.B. y EUROVALORACIONES-, clasificó las ofertas, en los cuatro Lotes, proponiendo como adjudicataria, en cada uno de ellos, a M.B., elevando la correspondiente propuesta de adjudicación al Órgano de contratación, y procediendo a requerir a dicha empresa la aportación de la documentación exigida al primer clasificado, documentación que, una vez presentada, fue considerada correcta, mediante acuerdo adoptado por la Mesa en su reunión de 28/07/2017.
- Con fecha 12/09/2017 el Vicepresidente y Conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia 7/09/2017 dictó resolución acordando la exclusión de la licitación de TAXO y la adjudicación del contrato, en los cuatro Lotes, a M.B., requiriendo a la adjudicataria para la formalización del contrato una vez transcurrido el plazo legal de quince días.

**Quinto.** Frente al acuerdo de adjudicación del contrato, TAXO ha presentado recurso especial en materia de contratación dirigido a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por las razones que más adelante expondremos.

**Sexto.** Al amparo de lo previsto en el artículo 46.2 del TRLCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe emitido por el Vicesecretario General de la Secretaría



General Técnica de la Conselleria de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia con fecha 6 de octubre de 2017.

De conformidad con el artículo 46.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a las restantes empresas participantes en la licitación, a efectos de formular las alegaciones que pudieran considerar procedentes, no habiendo hecho uso de tal derecho ninguna de las licitadoras.

**Séptimo.** El 27 de octubre de 2017 a Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, , resolvió mantener la medida de suspensión del procedimiento de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el apartado 1º del artículo 41 del TRLCSP, en relación con el Convenio suscrito entre la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, actual Ministerio de Hacienda y Función Pública) y la Comunidad Autónoma de Galicia sobre atribución e competencia de recursos contractuales con fecha 7/11/2013, publicado mediante Resolución de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas de 12/11/2013 (BOE de 25/11).

**Segundo.** La entidad recurrente ostenta legitimación activa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la citada Ley, a cuyo tenor: *“Podrá interponer recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*, en la medida en que ha concurrido a la licitación de referencia, habiendo resultado excluida de la misma.

**Tercero.** El contrato en relación con el cual se interpone el recurso es un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 512.396,72 euros, siendo susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 del TRLCSP.

El objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del contrato adoptado por el órgano de contratación, acto cuya impugnabilidad está expresamente recogida en el artículo 40.2.c) del TRLCSP.



En consecuencia, el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Cuarto.** La interposición del recurso se ha producido, previo anuncio, dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 44 del TRLCSP, teniendo en cuenta que la notificación a TAXO del acuerdo impugnado tuvo lugar el día 12/09/2017.

**Quinto.** Entrando en el examen de las cuestiones de fondo, TAXO fundamenta la impugnación del acuerdo de adjudicación, esencialmente, en su discrepancia con la decisión adoptada por la Mesa de contratación –posteriormente asumida por el Órgano de contratación en el acuerdo de adjudicación del contrato- acerca de la justificación de la baja anormal o desproporcionada presentada en su oferta.

En particular, y tras efectuar una serie de consideraciones previas de carácter general sobre el carácter anormal o desproporcionado de su oferta –mostrando su disconformidad con los cálculos realizados por la Administración para determinar la “temeridad” de su oferta, aunque reconociendo que la misma incurre en dicha presunción, según los pliegos; haciendo alusión al comportamiento de otra de las licitadoras, al ajustar en exceso los precios ofertados por la misma a los precios máximos previstos en el pliego; e invocando la incorrección en la forma como la Administración ha valorado “las bajadas en las ofertas”, sin tener en cuenta el “peso” de cada servicio en atención al número de peritaciones estimadas para cada uno de ellos-, expone TAXO en el recurso su desacuerdo con los distintos argumentos empleados en el informe técnico emitido por el Subdirector General de Medios de la Administración de Justicia de 27/06/2017, acerca de la justificación de la baja desproporcionada o anormal de su oferta. Así, defiende la concurrencia, de acuerdo con la información proporcionada en su momento a la Mesa de contratación, de una serie de circunstancias que, a su juicio, probarían suficientemente la viabilidad de su oferta, tales como la disposición de determinada infraestructura y medios personales y materiales “que le permiten, aplicando economías de escala, rentabilizar el trabajo y un importante ahorro de costes y mejora de la calidad”, la posesión de una dilatada experiencia en el sector objeto del contrato, o la ejecución de contratos idénticos para otras Administraciones a precios más bajos que los ofertados en este caso.

Invoca asimismo la recurrente la doctrina de este Tribunal acerca de la exigencia de justificación por parte de la empresa cuya oferta está incurso en valores anormales o desproporcionados, considerando que, si bien, según reconoce, “no se aporta” –en su



caso “un estudio económico detallado”, ni “un profundo análisis de costes”, sí se ofrecen argumentos suficientes y relevantes como para que el Órgano de contratación pueda llegar al convencimiento de que se trata de una oferta realizable.

Por otro lado, la recurrente insiste en la posibilidad real de ejecutar el contrato, a pesar de que en determinados “ítems” –concretamente, los “ítems” O.3 y O.5 en cada uno de los Lotes- el precio ofertado sea tan solo de 1 euro, teniendo en cuenta el hecho de que los servicios en cuestión “se solicitan en muy pocas ocasiones”, por lo que “la incidencia que ese precio tendría sobre el coste total sería muy reducida” –según sus propios cálculos, un 2,30%, de media, en la totalidad del contrato-, “pudiendo perfectamente asumir ese coste con cargo al beneficio obtenido en los servicios con más número de peritaciones”.

**Sexto.** El órgano de contratación, por su parte, se opone a los distintos argumentos esgrimidos en el recurso en defensa de la justificación de la baja anormal de la oferta de TAXO –más exactamente, sus ofertas, puesto que presenta una oferta por cada Lote-, manteniendo que, en el caso examinado, en la justificación de la oferta “**no se ha explicado de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos**”, ni se ha despejado de forma satisfactoria “las dudas planteadas y razones expuestas en el informe sobre la anormalidad o desproporcionalidad de aquéllos precios o costes” y, por tanto, la “viabilidad y seriedad de la oferta en lo relativo a su normal cumplimiento sin riesgo para el interés público que persigue satisfacerse mediante el contrato”.

**Séptimo.** Una vez expuestos los términos como se plantea la controversia, pasamos a abordar el examen de la cuestión sobre la que gira la misma, a saber, la licitud de la exclusión de la oferta del recurrente, incurso en valores anormales o desproporcionados y, por ende, la resolución de adjudicación objeto de impugnación.

Comenzamos a tal fin recordando lo dispuesto en el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE, en relación con las denominadas “ofertas anormalmente bajas”:

*“1. Los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando las ofertas parezcan anormalmente bajas para las obras, los suministros o los servicios de que se trate.*”





*2. Las explicaciones contempladas en el apartado 1 podrán en particular referirse a lo siguiente: a) el ahorro que permite el proceso de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción; b) las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone el licitador para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras; c) la originalidad de las obras, los suministros o los servicios propuestos por el licitador; d) el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18, apartado 2; e) el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 71; f) la posible obtención de una ayuda estatal por parte del licitador.*

*3. El poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2.*

*Los poderes adjudicadores rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el artículo 18, apartado 2.*

*[...]*”.

Por su parte, el artículo 152 del TRLCSP en sus apartados 3 y 4, establece que:

*“3. 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.*

*[...]*

*4. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo anterior.”*

Se trae también a colación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público –actualmente en período de *vacatio legis*- que establece lo siguiente en los supuestos de ofertas incursas en valores anormalmente bajos, en los apartados 4º y 6º del artículo 149:

*“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.*

*6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la*



*información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.*

De esta manera, cuando en una licitación se detecta que alguna de las proposiciones presentadas puede calificarse como anormalmente baja, la legislación articula un sistema conforme al que no cabe la exclusión automática de tal proposición, sino que deben desarrollarse una serie de actuaciones que comenzarán con la identificación, por parte de la Mesa de contratación, de las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad y concluirán, bien con la decisión de excluir a la empresa, si se considera que no ha explicado satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertado o de costes propuesto y, por tanto, que no puede cumplirse normalmente en sus propios términos, una vez oída la empresa y examinada la justificación aportada por la misma, bien con la apreciación de que las razones dadas explican satisfactoriamente ese bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos, en cuyo caso el procedimiento de adjudicación continuará normalmente, pudiendo concluir con la adjudicación del contrato en su favor. Puede afirmarse, en consecuencia, que la identificación de una oferta como anormalmente baja, de acuerdo con los criterios previstos al efecto, opera a modo de presunción de anormalidad o desproporcionalidad de la oferta, presunción que tendría carácter *iuris tantum* admitiendo prueba en contrario (así, Resolución de este Tribunal 43/2013, en la que se declara que la superación de los límites fijados en el pliego se configura como una presunción de temeridad que debe destruirse por el licitador, correspondiendo a éste la justificación satisfactoria del bajo nivel de precios ofertado o de costes propuesto en su proposición).

Partiendo de lo anterior, se observa que en el supuesto examinado es objeto de controversia, principalmente, si la recurrente ha explicado satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuesto de su oferta en los cuatro Lotes a pesar del bajo precio ofertado destruyendo, con ello, aquella presunción -justificación



que, en el presente caso, el Órgano de contratación no ha considerado satisfactoria, por lo que ha procedido a la exclusión de la empresa-.

En este punto, y atendidas las circunstancias del caso, debemos tener en cuenta dos precisiones fundamentales:

**i) Distancia de la baja respecto de las restantes ofertas**

Según doctrina de este Tribunal, **la exhaustividad de la justificación** que debe aportar el licitador cuya oferta está incurso en valores anormales o desproporcionados **ha de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta**, por relación con el resto de ofertas presentadas; y, del mismo modo, a menor porcentaje de baja, debe exigirse menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca; no obstante, en todo caso, se ha de explicar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos.

En el supuesto analizado, se observa que la oferta de TAXO, ponderando el precio unitario ofertado por cada uno de los servicios (O.1 a O.6) en función del “peso” del servicio en cuestión en los criterios de valoración (10 sobre 55 en el caso de los “ítems” O.1 a O.5, 5 sobre 55 en el caso del “ítem” O.6), se distancia de la media de las ofertas presentadas entre 60 puntos porcentuales (Lote 1) y 32 puntos porcentuales (Lote 3), siendo, por su parte, destacable la distancia respecto de la siguiente oferta:

- En el Lote 1, de 32,18 euros –oferta de TAXO- a 70,91 euros –oferta de M.B.-, siendo la media de las ofertas de 70,16 euros.
- En el Lote 2, de 51,27 euros –TAXO- a 76,55 euros –M.B.-, siendo la media de las ofertas de 78,40 euros.
- En el Lote 3, de 66,73 euros a 76,73 euros, siendo la media de 83,61 euros.
- En el Lote 4, de 47,64 euros a 76,55 euros, siendo la media de 77,19 euros).

La amplia distancia entre la oferta de TAXO respecto de las restantes ofertas concurrentes a la licitación justifica, pues, y de acuerdo con la doctrina de este Tribunal que ha quedado expuesta, la aplicación de un criterio más riguroso en



relación con la exigencia de explicación satisfactoria del bajo nivel de precios ofertado o de costes propuestos

## **ii) Determinación del “umbral de temeridad” en contratos con precios unitarios**

En relación con los contratos en que para la determinación del precio se sigue un sistema de “precios unitarios”, de manera que la oferta de cada licitador no está integrada por un “valor” global, que determina el precio por el que ofrece prestar el servicio objeto del contrato, en conjunto, sino por un “valor” por cada unidad en que se descomponga el servicio, de acuerdo con lo previsto en los pliegos, de manera que el precio que finalmente llegue a percibir el contratista seleccionado dependerá del número de unidades que le sean efectivamente encargadas durante la vigencia del contrato, es doctrina de este Tribunal que para la fijación del “umbral de temeridad” debe tenerse en cuenta el conjunto de las actuaciones que integran el objeto del contrato, no siendo congruente con la finalidad de la figura de las “ofertas con valores anormales o desproporcionados” su fijación por referencia a cada uno los artículos o servicios en que el contrato se descompone, individualmente considerados, y sin tener en cuenta el conjunto.

De esta manera, se permite que los licitadores puedan hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada al presupuesto de licitación, en otra u otras de las prestaciones (en este sentido, Resolución 669/17 o, más claramente, Resolución 824/17, en la que se afirma que *“no carece de lógica ni es temerario, en principio, hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada al presupuesto de licitación en otra u otras de las prestaciones”*).

En el presente caso, se da la circunstancia de que la empresa oferta precios anormalmente bajos en algunos de los “ítems” o servicios en que se desglosa cada uno de los Lotes –O.1 a O.6-, prácticamente irrisorios –concretamente, los servicios O.3 y O.5 se ofertan por 1 euro en los cuatro Lotes- lo que la empresa justifica en el escaso peso específico que tienen dichos servicios en la práctica, atendidos períodos anteriores de contratación de servicios idénticos.



El Órgano de contratación, en su informe, mantiene –frente a la doctrina de este Tribunal que ha quedado expuesta- que cada uno de los precios unitarios ofertados debe ser “suficiente para el coste del servicio realizado”, individualmente considerado, pues en otro caso el licitador estaría asumiendo unos “riesgos sumamente elevados”, en el supuesto de que este tipo de servicios –concretamente, los servicios O.3 y O.5, que como se ha dicho TAXO oferta por 1 euro en los cuatro Lotes- sufrieran un aumento considerable, si bien cabe destacar que no rebate el Órgano de contratación el dato del peso específico *real* de dichos servicios O.3 y O.5 en la ejecución de anteriores contrataciones que proporciona TAXO, ni invoca la previsibilidad de un aumento en la necesidad de dichos servicios, limitándose a remitirse al peso específico asignado a dichos servicios en los criterios de valoración (en el PCAP se atribuye al precio correspondiente a los servicios O.1 a O.5 una ponderación, de 10 sobre 55, y al servicio O.6, de 5 sobre 55), debiendo llamarse la atención, por lo demás, sobre el hecho de que en los pliegos no se indica –como debería hacerse, permitiendo a los licitadores contar con esta información- el volumen estimado o número previsto de unidades correspondientes a cada “ítem”, a pesar de que dichos datos han tenido, necesariamente, que ser tomados como referencia a la hora de calcular el presupuesto de licitación correspondiente a cada Lote, siendo así que los mismos arrojarían luz a la hora de valorar la importancia real de los “ítems” O.3 y O.5.

**Octavo.** Según se ha señalado anteriormente, entre las “consideraciones sobre la temeridad” expuestas con carácter previo en el recurso de TAXO –Alegación Tercera-, se invoca por parte del recurrente en primer lugar su disconformidad con los cálculos concretos realizados por la Administración para determinar la “temeridad” de su oferta, aunque reconociendo que la misma incurre en dicha presunción, de acuerdo con lo previsto en los pliegos, y sin cuestionar ese extremo.

Dicha disconformidad se basa en el hecho de que, mientras el PCAP, en el Apartado J, punto 4, de la Hoja de características, indica que cuando concurren tres o más licitadores, se consideran ofertas anormalmente bajas las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas”, la Mesa de contratación “no ha utilizado la media aritmética de las bajas en porcentajes”, según el recurrente, sino que ha realizado los cálculos “mediante unas medias ponderadas”.



En este punto debemos señalar que, dado que el propio recurrente reconoce expresamente que, de acuerdo con los pliegos, su oferta resulta anormalmente baja, sin cuestionar este extremo, y teniendo en cuenta, además, el escaso rigor con el que se formula la discrepancia con los cálculos efectuados, sin ofrecer un cálculo alternativo y limitándose a afirmar de manera genérica que como consecuencia del método utilizado se ha situado a TAXO “en niveles de temeridad mucho mayores de los reales”, consideramos que no procede abordar de una manera más detallada el examen de este argumento, siquiera ha de dejarse apuntado que, ante la ausencia de descripción, en el apartado J, punto 4, de la Hoja de características del PCAP, del método detallado para obtener la “media aritmética” de las ofertas presentadas a que se refiere dicha cláusula, se considera razonable, teniendo en cuenta que se trata de un contrato por precios unitarios, realizar dicha media aritmética sobre el importe de la oferta correspondiente a cada una de las licitadoras, en cada Lote, previa ponderación de los seis valores ofertados en atención a su peso específico, de acuerdo con lo previsto en el propio pliego. Todo ello sin perjuicio de la corrección o incorrección de los cálculos concretos realizados, partiendo de dicho método, extremo que no se ha discutido.

**Noveno.** En cuanto al planteamiento que efectúa la recurrente, en segundo lugar, acerca del comportamiento “distorsionador” de los criterios para considerar una baja incurso en temeridad, por parte de una de las empresas licitadoras, EUROVALORACIONES, dado lo ajustado de los precios ofertados por esta empresa respecto a los precios máximos de licitación establecidos para cada “ítem”, sosteniendo que debería haber sido tenido en cuenta tal hecho “como un atenuante importante en la consideración de temerarias de las demás proposiciones y en el nivel de exigencia de su justificación, ha de señalarse que, siendo cierto que la empresa EUROVALORACIONES ha formulado una oferta muy ajustada al presupuesto de licitación, no se aprecia indicio alguno de conducta fraudulenta en tal actuación, puesto que cada una de las empresas participantes en la licitación es libre para fijar su propia estrategia a la hora de determinar el precio que ofrece para la ejecución de un contrato, sin que, por lo demás, se haya alegado por parte de la empresa recurrente la posible existencia de una conducta concertada entre EUROVALORACIONES y M.B. en orden a perjudicar específicamente a TAXO en esta licitación.

Por tanto, no puede atenderse la pretensión de la recurrente de que sea valorado el hecho de que una de las licitadoras ha ofertado precios muy cercanos a los precios



máximos para desvirtuar el carácter temerario de su propia oferta, o para “atenuar” dicha consideración y la exigencia de una justificación precisa por su parte a la hora de informar sobre la viabilidad de aquélla.

**Décimo.** También entre sus “consideraciones generales” sobre la temeridad, invoca la recurrente la incorrección en la forma como la Administración ha valorado las “bajadas” de las ofertas, afirmando que no ha medido la viabilidad real de las mismas, “ya que no tiene en consideración el peso que cada servicio tiene en el volumen de cada lote”, considerando que, conociendo la Administración el “peso” de cada servicio, “que se obtiene del número de peritaciones estimadas para cada uno de ellos”, la cifra resultante nos daría la incidencia real de la bajada en cada una de ellas.

En relación con este argumento se ha de señalar que, efectivamente, la Administración habría de tener en cuenta, para valorar adecuadamente las ofertas de los licitadores, la importancia real de cada uno de los “ítems”, respecto de los otros, en cada Lote.

Ahora bien, esa es precisamente la forma en que, debemos presuponer, la Administración ha actuado, considerando que esa importancia “real” de cada uno de los “ítems” es la que ha sido efectivamente considerada en el pliego rector de la licitación a la hora de determinar el peso relativo asignado a cada uno en los criterios de valoración, sin que el hecho de que en períodos anteriores la importancia real de algunos de los servicios que actualmente se ofertan –concretamente, los “ítems” O.3 y O.5- haya sido inferior a la que se estime hayan de tener en la presente licitación impida que, en el período de ejecución del presente contrato, la importancia de esos servicios, por el número estimado de los mismos, según las previsiones efectuadas por el Órgano de contratación, sea equivalente a la importancia de los servicios O.1, O.2 y O.4 –todos ellos se ponderan con un peso de 10 sobre 55. Entender otra cosa sería considerar errónea la ponderación contenida en el PCAP, siendo así que ni los pliegos, ni dicha ponderación, en particular, han sido cuestionados por el recurrente, ni en el momento procedimental oportuno, el correspondiente para la impugnación de los pliegos, ni siquiera en el presente recurso.

A lo anterior no se opone que se considere, por este Tribunal, razonable, que por parte de un licitador pueda, con base en la experiencia acumulada en períodos anteriores al que es objeto de contratación, formularse una oferta considerando la escasa utilización



que se ha hecho por parte de la Administración de determinados “ítems” en dichos períodos anteriores, asumiendo el riesgo –razonable- de que, en el futuro, pueda reiterarse dicha situación, por lo que el argumento sería atendible, si se acompañara de otros argumentos que en su conjunto pudieran constituir una acreditación suficientemente satisfactoria sobre el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos, lo que, según veremos, no sucede en el presente caso.

**Undécimo.** Finalmente y en cuanto a las circunstancias que, expuestas en su momento por TAXO, en el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 152 del TRLCSP, a su juicio, probarían suficientemente la viabilidad de su oferta, tales como la disposición de determinada infraestructura y medios personales y materiales “que le permiten, aplicando economías de escala, rentabilizar el trabajo y un importante ahorro de costes y mejora de la calidad”, la posesión de una dilatada experiencia en el sector objeto del contrato, o la ejecución de contratos idénticos para otras Administraciones a precios más bajos que los ofertados en este caso, debemos señalar que, tal como se explica por el Órgano de contratación, si bien estos datos podrían tenerse en cuenta con carácter general a la hora de explicar satisfactoriamente la baja anormal efectuada en determinada oferta, lo cierto es que en el presente caso, dada la amplia distancia con la que se sitúa la oferta en cuestión respecto del resto de las ofertas concurrentes en la licitación –tomando como referencia el importe correspondiente a la ponderación del precio ofertado en cada “ítem” según su peso específico atribuido en los criterios de valoración-, debe exigirse un nivel más elevado de diligencia por parte del licitador cuya oferta está incurso en valores anormales a la hora de explicar satisfactoriamente esa anomalía, siendo necesario acreditar la misma de una manera especialmente precisa, en aras de la garantía del interés público que subyace a la correcta ejecución del contrato.

Asiste, pues, en este punto, la razón al Órgano de contratación, y no tanto por la importancia que se da por el mismo al hecho de que algunos de los servicios sean ofertados por un precio “irrisorio”, como es 1 euro –dado que, como se ha señalado, si ese precio se compensa con el beneficio que previsiblemente puede obtener la empresa con otros servicios-, sino por el hecho de que, más allá de manifestaciones generales sobre su infraestructura y medios personales y materiales, su solvencia o la correcta ejecución de contratos similares, no ofrece ningún dato relativo a los costes que le supone la ejecución del servicio objeto de contratación, dato que permita comprobar que aplicando los precios que oferta, la oferta puede ser cumplida en sus



propios términos por la empresa. No se trata ya de que, según reconoce la propia empresa recurrente, no se ofrezca un “estudio económico detallado”, o un “profundo análisis de costes” (lo que, a su juicio, y también a juicio de este Tribunal, no sería exigible de una manera exhaustiva), sino de que no se aporta ningún tipo de información que explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados del contrato, ningún tipo de estudio, ni detallado ni genérico, o análisis de costes, limitándose a afirmar en este punto la empresa ahora recurrente en el trámite que se le concedió al efecto que su conocimiento sobre los trabajos a realizar le permite valorar adecuadamente el coste real asociado a la ejecución del servicio, y a mostrar los resultados positivos que arrojan cada año las cuentas anuales de TAXO.

Por tanto, con los datos proporcionados por la empresa, no puede en modo alguno verificarse, siquiera lo sea de manera genérica o indiciaria, que va a poder ejecutarse el contrato –cada uno de sus Lotes- con el nivel de calidad exigible, no siendo acorde con las exigencias de justificación satisfactoria de los bajos precios de la oferta o costes propuestos que son aplicables en este caso, que el licitador se limite a afirmar que los servicios le resultan económicamente viables, si no se aporta ningún tipo de estudio económico que explique satisfactoriamente para el órgano de contratación los bajos precios ofertados y, por tanto, que la oferta es susceptible de cumplimiento en sus propios términos .

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 especial en materia de contratación interpuesto por TAXO VALORACIÓN, S.L. contra la resolución dictada por la Conselleria de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia de fecha 14 de junio de 2017 en el procedimiento de licitación relativo al servicio de “*asistencia pericial a los órganos de la Administración de Justicia de Galicia*” (expediente 2017-SEXU-18-19-20-21/EM), por la que se adjudica el contrato a la empresa M.B. AGENCIA TÉCNICA DE PERITACIONES, S.L., confirmando la legalidad de la resolución recurrida.

**Segundo.** Levantar la medida provisional de suspensión adoptada.

**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 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.