



**Recurso nº 789/2018 C. A. Región de Murcia 71/2018**

**Resolución nº 913/2018**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 11 de octubre de 2018.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.M-G.G., en representación de TÉCNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L. (en lo sucesivo TSI LEVANTE), contra la Resolución de 20 de julio de 2018, de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, por la que se resuelve la adjudicación de los Lotes nº 3, 4 y 6 del contrato denominado "*Servicio de limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia*", con expediente 0061/2018, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Mediante Acuerdo de 4 de mayo de 2018 adoptado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Murcia, se procedió a iniciar la tramitación, mediante procedimiento abierto, del expediente para la licitación del contrato "*Servicio de limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia*", con expediente 0061/2018, aprabándose los correspondientes Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT).

Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada y cuyo valor estimado ha quedado fijado en el PCAP en el importe de 11.723.300,34 euros.

El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 7 de mayo de 2018 y en el DOUE el día 8 de mayo siguiente, sin que en el plazo establecido al efecto se impugnaran los Pliegos por ningún interesado.

**Segundo.** Reunida la Mesa Permanente de Contratación el día 7 de mayo de 2018 procedió a la apertura de los sobres que contenían las ofertas técnicas presentadas.



Con fecha 3 de julio de 2018 se emitió informe de valoración de las ofertas técnicas presentadas.

Con fecha 6 de julio de 2018 la Mesa Permanente de Contratación se volvió a reunir para el estudio del informe de valoración de las ofertas técnicas –que fue aprobado– y para la apertura de las proposiciones económicas. Producida la apertura de las proposiciones económicas, se procedió por parte de la Mesa a reflejar en una tabla recogida en el acta de la sesión el porcentaje de baja de cada una de ellas, asignando en dicho momento, las puntuaciones correspondientes a las ofertas económicas mediante la consideración de todas ellas, sin esperar a la resolución definitiva sobre la eventual exclusión de las ofertas con valores anormales que no puedan ser justificadas.

A renglón seguido, la Mesa procedió a determinar las ofertas que estaban incursas en temeridad y a requerir a las empresas que habían presentado ofertas anormalmente bajas, entre ellas TSI LEVANTE, para que presentaran, en el plazo de cinco días hábiles a contar desde el siguiente a la notificación, la justificación de sus respectivas ofertas.

**Tercero.** Con fecha 16 de julio de 2018 se emitió el Informe de valoración de documentación justificativa de las ofertas que incurren en temeridad, cuyo contenido se da por reproducido en aras de la brevedad, proponiéndose la exclusión de las siguientes empresas:

- Para el Lote 3: se propone excluir a NETALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.L. y a TSI LEVANTE.
- Para el Lote 4 a NETALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.L., TSI LEVANTE, ILUNIÓN LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE, S.A. y SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, S.L.
- Para el Lote 6 a NETALIA SERVICIOS INTEGRALES, S.L., TSI LEVANTE, TEMPO FACILITY SERVICES, S.L.U. y SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, S.L.

**Cuarto.** Reunida la Mesa Permanente de Contratación el 17 de julio de 2018 para el estudio del Informe a que se refiere el antecedente anterior, para la clasificación de las



ofertas y el requerimiento de documentación, acordó elevar al órgano de contratación propuesta de exclusión de las ofertas conforme a la propuesta del Informe técnico.

**Quinto.** De conformidad con la propuesta de adjudicación formulada por la Mesa Permanente de Contratación y previa aportación y calificación de la documentación requerida a los licitadores que presentaron las ofertas clasificadas en primer lugar para cada uno de los Lotes, la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia acordó, mediante Resolución de 20 de julio de 2018:

- Excluir, entre otras, a TSI LEVANTE respecto de los Lotes 3, 4 y 6.
- Adjudicar los Lotes 3 y 4 a favor de LIMCAMAR, S.L., y el Lote 6 a favor de FERROVIAL SERVICIOS, S.A.

La citada resolución fue notificada a TSI LEVANTE el día 24 de julio de 2018.

**Sexto.** Con fecha 3 de agosto de 2018, mediante escrito presentado en el Registro Electrónico de este Tribunal, D. J. M.-G. G., en representación de TSI LEVANTE, interpuso recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de 23 de julio de 2018 –incurre en un error material puesto que la fecha de la citada Resolución es el 20 de julio–, de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, por la que se resuelve la adjudicación de los Lotes nº 3, 4 y 6 del contrato denominado “*Servicio de limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia*” (Expediente 0061/2018)”. En el recurso, después de exponer los motivos de impugnación que a su derecho interesan, se solicita de este Tribunal que anule y deje sin efecto alguno la Resolución impugnada, ordenando al Ayuntamiento de Murcia que incluya a TSI LEVANTE en la licitación, dictando nuevo acuerdo de adjudicación del contrato. También se solicita la suspensión del procedimiento.

**Séptimo.** Interpuesto el recurso, el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente, así como un Informe de fecha 6 de agosto de 2018 en el que se solicitan la desestimación del recurso y, asimismo, de la solicitud de suspensión formulada en el mismo.



**Octavo.** El 13 de agosto de 2018, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que ninguno de ellos evacuase el trámite conferido.

**Noveno.** Mediante Resolución de este Tribunal nº 828/2018, de 24 de septiembre, se acordó estimar el recurso interpuesto por D<sup>a</sup>. I. L. A., en representación de VALORIZA FACILITIES, S.A.U. contra la Resolución de 20 de julio de 2018, de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, por la que se resuelve la adjudicación de los Lotes nº 3, 4 y 6 del contrato *denominado “Servicio de limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia”*, con expediente 0061/2018, –la misma Resolución aquí formalmente impugnada– que fue anulada, disponiendo el Tribunal la retroacción de las actuaciones para que por el órgano de contratación se proceda a realizar una nueva asignación de las puntuaciones asignadas a las ofertas económicas previa depuración de las excluidas por temeridad, así como a una nueva clasificación de las mismas en función de las puntuaciones totales que resulten.

## 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 LCSP y en el Convenio de colaboración suscrito al efecto el 4 de octubre de 2012 entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 21 de noviembre de 2012.

**Segundo.** Se impugna la Resolución del órgano de contratación por la que se procede a la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, impugnación que resulta procedente realizar a través del cauce elegido del recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 44.2.c) LCSP.

**Tercero.** La actuación contra la que manifiesta dirigirse el recurso es la de 20 de julio de 2018, de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, por la que se resuelve la adjudicación de los Lotes nº 3, 4 y 6 del contrato denominado *“Servicio de*



*limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia*”, con expediente 0061/2018 (aunque la recurrente identifica erróneamente su fecha). Y, como se ha dicho en el Antecedente Noveno, este Tribunal ha anulado la citada Resolución con ocasión del recurso interpuesto por otra licitadora de modo que, *prima facie*, habría que concluir que se ha producido una pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso.

Sin embargo, a pesar de que TSI LEVANTE formalmente impugna la Resolución de adjudicación del contrato, del contenido de su recurso se desprende que el acto contra cuyo contenido se alza en realidad es la previa decisión de acordar la exclusión de su oferta respecto de los Lotes 3, 4 y 6 en la licitación de referencia. Y esta exclusión –para cuya impugnación indudablemente tiene legitimación TSI LEVANTE como entidad excluida, ex artículo 48 LCSP–, si bien se incluye en la misma Resolución de adjudicación, tiene sustantividad propia y no se ve afectada por la anulación declarada por este Tribunal respecto de la adjudicación, de modo que ha de entrarse en el examen de fondo de la impugnación planteada.

**Cuarto.** El acto recurrido se notificó a TSI LEVANTE el día 24 de julio de 2018 y el recurso se ha presentado el día 3 de agosto de 2018, dentro del plazo de quince días previsto en el artículo 50 LCSP.

**Quinto.** Entrando en el examen de las alegaciones planteadas en el recurso se advierte que el primer vicio que imputa la recurrente a la decisión de exclusión es la supuesta falta de idoneidad del requerimiento efectuado a TSI LEVANTE para que justificara su oferta. Se sostiene en el recurso que el artículo 149.4 LCSP impone a las mesas y órganos de contratación la obligación de formular las peticiones de información “*con claridad, de manera que éstos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la oferta*” y que el requerimiento efectuado no habría cumplido esta exigencia.

Por su parte, el órgano de contratación en su Informe sostiene que el requerimiento se ajustó a los términos exigidos por el artículo 149.4 CLSP, siendo perfectamente conocidos por el licitador los aspectos que debía justificar, por venir expresamente desglosados en la en la cláusula 12.1 del PCAP.



Así planteada la cuestión controvertida es preciso partir del tenor literal del artículo 149.4 LCSP, que es el siguiente:

*“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”.*

Por su parte, la cláusula 12.1 del PCAP –que no ha sido impugnado– establece, en lo que aquí interesa que “[C]uando se identifiquen proposiciones que, en aplicación de los criterios establecidos en la cláusula 8.3 del presente Pliego, puedan presumirse anormalmente bajas, se dará audiencia al licitador que la haya presentado para que en plazo máximo de CINCO DÍAS hábiles justifique detalladamente la viabilidad de la prestación al precio ofertado 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 a las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral y de subcontratación, o la posible obtención de una ayuda de Estado en los términos del art. 149.4 LCSP”.

El texto del PCAP transcrito se ajusta a lo exigido por el artículo 149.4 LCSP –que reproduce casi literalmente– y, ciertamente, complementa los términos del requerimiento efectuado con remisión al mismo, de manera que no cabe dar la razón al recurrente cuando pretende hacer valer ante este Tribunal la supuesta falta de claridad y concreción de un requerimiento que no puede examinarse sino en conexión con la LCSP y con el propio PCAP que, ciertamente, determinan cuáles son los particulares sobre los que ha



de versar la justificación de una oferta cuya anormalidad no se ha discutido en el recurso. En consecuencia, esta alegación del recurrente ha de desestimarse.

**Sexto.** También imputa la recurrente a la decisión de exclusión el vicio de falta de motivación, considerando infringido el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, *“al ser incompleto, insuficiente y erróneo el informe (...) en el que se fundamenta la exclusión de mi defendida de la licitación”*. A ello añade en el recurso un cuestionamiento concreto de cada una de las razones recogidas en dicho informe para considerar que la propuesta de la recurrente no es viable, aportando una serie de documentos al efecto, en su práctica totalidad elaborados unilateralmente por la propia recurrente –salvo un certificado de la Mutua ASEPEYO que se refiere a los índices de absentismo del trimestre de enero-marzo de 2018 para TSI LEVANTE y para la media del sector–.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que la decisión de exclusión está motivada por referencia al Informe del Servicio de Educación de fecha 18 de julio de 2018, que fue publicado en el perfil del contratante del Ayuntamiento en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de manera que no cabe reputar la decisión ni carente de motivación ni arbitraria.

Descartando de plano que se pueda apreciar la *falta de motivación* denunciada cuando es patente que existe un Informe técnico, incorporado al expediente, en el que se valora la justificación de la temeridad aportada por TSI LEVANTE, ha de examinarse únicamente la *“idoneidad y suficiencia”* de la motivación esgrimida por el órgano de contratación, partiendo en este examen de la reiterada doctrina de este Tribunal sobre la necesidad de respetar en esta decisión la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación. Por todas puede citarse en este sentido la Resolución 786/2014, en la que se señala 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, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que 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”.*

*En la misma Resolución se precisa que “para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya 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 (...)”.*

Otra circunstancia tenida también en cuenta por este Tribunal al examinar la viabilidad de las propuestas es la mayor o menor proximidad con el umbral de temeridad establecido en los pliegos. Así, en la Resolución nº 657/2017, de 21 de julio, se advierte que *“de acuerdo con la doctrina establecida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones, la justificación de valores anormales o desproporcionados deberá hacer referencia a la viabilidad de la propuesta presentada, debiendo ser su justificación tanto más rigurosa y completa cuanto mayor sea la desproporción, de manera que dicha justificación debe modularse en función de la cuantía de la desproporción de la oferta considerada, debiendo exigirse un mayor grado de rigurosidad y detalle cuanto mayor sea la desproporción, excluyéndose en todo caso la necesidad de efectuar una justificación exhaustiva y pormenorizada”.*

Aplicando estos criterios doctrinales al supuesto aquí examinado se constata que:

- Las ofertas de TSI LEVANTE para cada uno de los lotes son, invariablemente, las más alejadas del umbral de temeridad, con unos porcentajes del 9,27, 9,9 y 9,17 por ciento de baja.
- La justificación aportada por la recurrente en el presente recurso se basa, principalmente, en documentos elaborados unilateralmente por TSI LEVANTE que no pueden considerarse suficientes para considerar desvirtuada la motivación de la exclusión acordada.



- El único documento aportado elaborado por un tercero –ASEPEYO– se interpreta en el recurso de forma poco convincente puesto que del mismo se pretende deducir un porcentaje de absentismo en TSI LEVANTE inferior al del mercado, pero sin justificar por qué con este absentismo la oferta resultaría viable. Además, se obvian de modo palmario otros datos del mismo informe que podrían ser perjudiciales para TSI LEVANTE como, señaladamente, el mayor absentismo por contingencias profesionales y la mayor duración de estas bajas y del índice de prevalencia.

En definitiva, examinadas las alegaciones del recurso, este Tribunal considera que son manifiestamente insuficientes para desvirtuar la motivación de la exclusión acordada por el órgano de contratación y que, en consecuencia, procede desestimar esta alegación y, con ella, el recurso, confirmando la exclusión acordada.

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. J.M-G.G., en representación de TÉCNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L., contra la Resolución de 20 de julio de 2018, de la Junta de Gobierno del Excmo. Ayuntamiento de Murcia, por la que se resuelve la adjudicación de los Lotes nº 3, 4 y 6 del contrato denominado “*Servicio de limpieza en colegios públicos dependientes del Ayuntamiento de Murcia*”, con expediente 0061/2018, en cuanto acuerda la exclusión de la citada licitadora del procedimiento, que se confirma por ser ajustada a Derecho.

**Segundo.** 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 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 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.