



Recurso nº 201/2021

Resolución nº 569/2021

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

En Madrid, a 14 de mayo de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.A.G.F., en su propio nombre y representación, contra el acuerdo de adjudicación del lote 10 (vehículos nuevos) de la licitación convocada por FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 para contratar el *“servicio de transporte de pacientes de los centros asistenciales de FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 en Madrid”*, expediente LICT/99/029/2019/0097, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 18 de diciembre de 2019 se publicó, tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación para la adjudicación, por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, de los once lotes del contrato de *“servicio de transporte de pacientes de los centros asistenciales de FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº61 en Madrid”*, (expediente LICT/99/029/2019/0097), por un valor estimado de 11.183.979,26 euros, actuando como órgano de contratación el Director Gerente de la entidad y estableciéndose como fecha límite para la presentación de ofertas el 17 de enero de 2020.

Segundo. A efectos de una adecuada comprensión de las cuestiones suscitadas en el recurso, procede destacar que, de acuerdo con el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y, particularmente, su anexo relativo a las «condiciones particulares» del contrato, la adjudicación de este se haría depender exclusivamente del cumplimiento de dos criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas: por un lado, vehículos con distintivo ambiental ECO o C y, por otro lado, la oferta económica,



estableciéndose, respecto de ambos criterios las fórmulas para valorar las ofertas presentadas.

Asimismo, de acuerdo con las «condiciones particulares» del contrato, se considerarían ofertas anormales o desproporcionadas respecto del lote 10, las que incurrieran en alguno de estos supuestos:

«Para el caso en el que se presentara un único licitador, aquellas ofertas con un precio inferior en 15 puntos porcentuales respecto al presupuesto de la licitación.

Para el caso en el que se presentaran varios licitadores, aquellas ofertas con un precio inferior en 10 puntos porcentuales respecto a la media aritmética de las ofertas admitidas».

Tercero. Vencido el plazo para la presentación de ofertas, se recibieron las de los siguientes licitadores para el lote 10 (vehículos nuevos):

- TELETAXI CALLCENTER S.A.U.
- VISUALTHINK LABS, S.L.
- LUIS ALFONSO GONZALEZ FERNANDEZ.
- RADIO TAXI DE MADRID S.C.M.
- UTE AUTOS RENT YEPES.
- JOINUP GREEN INTELLIGENCE, S.L.
- UTE GRUPO TMS ADECAR.
- FRELOGISTICA UTE.
- VICTORIA HERNAN PORTAL.
- ARES CAPITAL S.A.

Cuarto. Tramitado el procedimiento de adjudicación, el 27 de agosto de 2020 el Director Gerente de FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social N°61, dictó acuerdo por el que se adjudicó el lote número 10 del contrato a la UTE AUTOS RENT YEPES, valorada como segunda mejor oferta, tras la exclusión de la que había sido propuesta



inicialmente como adjudicataria (FRELOGÍSTICA UTE) por no haber acreditado esta última el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la adjudicación del contrato a su favor.

Quinto. D. L.A.G.F. interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación referido en el hecho anterior, en el que invocó dos motivos: por una parte, la falta de motivación del acuerdo de adjudicación y, por otra, la falta de aplicación de las reglas sobre ofertas anormalmente bajas. El recurso se tramitó ante este TACRC con el número 908/2020.

En sesión de 20 de noviembre de 2020 este Tribunal dictó la Resolución nº1250/2020 poniendo fin al recurso 908/2020 en la que, rechazando la concurrencia del motivo relativo a la falta de motivación, estimó parcialmente el recurso con base en la segunda causa de nulidad invocada, por no constar en el expediente que se hubiese seguido el procedimiento legalmente previsto para los casos en que alguna o algunas de las ofertas presentadas incurriese en presunción de anormalidad, y sin que por el órgano de contratación se argumentara nada al respecto en su informe al recurso. Así las cosas, el Tribunal acordó:

«Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. L.A.G.F., en su propio nombre y representación, contra la adjudicación del lote 10 de la licitación convocada por FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 para contratar el “Servicio de transporte de pacientes de los centros asistenciales de FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 en Madrid”, expediente LICT/99/029/2019/0097, revocando el acto impugnado y ordenando la retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las proposiciones a fin de que sean identificadas las ofertas que se encuentren incursas en baja anormal y se tramite el procedimiento legalmente establecido al efecto».

Esta Resolución fue notificada al órgano de contratación y al recurrente en fecha 30 de noviembre de 2020.

Sexto. En fecha 1 de diciembre de 2020 tuvo entrada en este Tribunal escrito de D. J.M.E.S., quien, en representación de FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 61, solicitó la revisión y modificación de la Resolución nº1250/2020 argumentando que *«el hecho de estimar parcialmente el recurso revocando el acto impugnado y*



ordenando la retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las proposiciones a fin de que sean identificadas las ofertas que se encuentren incursas en baja anormal y se tramite el procedimiento legalmente establecido al efecto, supondría dar por no realizadas actuaciones que ya se llevaron a cabo en el momento procedimental adecuado y de las que quedan constancia en el expediente».

Séptimo. El escrito anterior se tramitó como aclaración nº19/2020 que fue inadmitida por Resolución de este Tribunal de 22 de enero de 2010, por no versar la solicitud de aclaración sobre errores materiales u oscuridad en la redacción de la Resolución nº1250/2020. Adicionalmente, se estableció lo siguiente:

«Sexto. No consta en el expediente remitido por ese órgano de contratación a este Tribunal la realización de los siguientes trámites, establecidos en el artículo 149.4 y 6 de la LCSP:

- Acuerdo de la mesa de contratación motivando las razones por las que las ofertas de las empresas FRELOGÍSTICA UTE y AUTOS RENT YEPES se hallan incursas en presunción de anormalidad o desproporción en el lote 10, conforme a los parámetros establecidos en el PCAP,*
- Requerimiento a dichas empresas, dándoles un plazo suficiente, para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de precios ofrecido, o de costes,*
- La documentación presentada por estas empresas para justificar sus ofertas,*
- El acuerdo de la mesa de contratación por el que, en su caso, se propone al órgano de contratación la aceptación de dichas ofertas, por haber justificado y desglosado razonada y detalladamente el bajo nivel de precios, o de costes, y*
- El acuerdo del órgano de contratación aceptando, en su caso, la propuesta de la mesa de contratación.*

Estos trámites establecidos en el artículo 149 de la LCSP son de obligado cumplimiento, por lo que deben llevarse a cabo, y si ya han tenido lugar, deben incorporarse al expediente de contratación».



Octavo. El 4 de febrero de 2021 el órgano de contratación dictó nuevo acuerdo de adjudicación del lote 10 del contrato de servicio de transporte de pacientes de los centros asistenciales de FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social Nº61 en Madrid (expediente LICT/99/029/2019/0097) a favor de la UTE AUTOS RENT YEPES, que se notificó en el mismo día a todos los interesados.

Noveno. El 19 de febrero de 2021 tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal el recurso interpuesto por D. L.A.G.F. contra el acuerdo indicado en el hecho anterior.

Décimo. 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).

Undécimo. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal informe en el que defiende la conformidad a Derecho del acuerdo impugnado y solicita la desestimación del recurso.

Duodécimo. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, habiendo evacuado el trámite UTE AUTOS RENT YEPES, que ha presentado un escrito en el que, con base en las alegaciones y documentos que adjunta, pide la desestimación del recurso, poniendo de relieve la mala fe con la que, a su juicio, actúa el recurrente.

Decimotercero. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución el 5 de marzo 2021 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente procedimiento se rige por la 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)

Segundo. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44.1 y 47.1, en relación con el artículo 3.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por ser la Mutua Colaboradora contratante un poder adjudicador no Administración Pública perteneciente al sector público estatal.

Tercero. Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios que, en atención a su valor estimado (11.183.979,26 euros), es susceptible de recurso especial de acuerdo con el artículo 44.1.a) de la LCSP. El acuerdo de adjudicación es un acto impugnabile según el artículo 44.2.c) del mismo texto legal.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto el 19 de febrero de 2021 y, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles a contar desde la notificación a la recurrente del acuerdo de adjudicación que dispone el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Quinto. Cabe reconocer al presentante, persona física que actúa en su propio nombre, legitimación para recurrir ex artículo 48 de la LCSP, puesto que de la estimación de su pretensión podría derivarse la adjudicación del contrato a su favor.

Sexto. En cuanto al fondo del asunto, el recurso fundamenta la pretensión anulatoria del acuerdo de adjudicación del contrato en dos motivos, que son reiteración de los que hizo valer en el recurso nº908/2020, y que se analizan separadamente a continuación.

1º) Falta de motivación del acuerdo de adjudicación.



Según el recurrente, el acuerdo de adjudicación se limita a indicar que la adjudicación del expediente se ha realizado a favor de la propuesta con mejor relación calidad-precio, a favor de UTE AUTOS RENT YEPES, con una puntuación total de 92,42 puntos y un importe de adjudicación para la duración inicial del contrato de 1.217.112,00€. Seguidamente, dice el recurrente que *«se produce una remisión al portal del licitador y al informe de valoración publicado en el mismo, que en modo alguno puede considerarse suficiente a los efectos de considerar motivada la resolución que se impugna, porque el referido informe técnico de valoración únicamente hace una relación de las distintas licitaciones, con indicación de las puntuaciones obtenidas y la oferta económica de las mismas, sin explicación alguna de los criterios empleados para su cuantificación»*.

Frente a estas alegaciones, el órgano de contratación manifiesta en su informe que los motivos de la desestimación de la oferta de D. L.A.G.F. son claros y se exponen en el informe de valoración publicado en el perfil de contratante de FREMAP, que recoge la valoración realizada siguiendo los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos. Recuerda, en este sentido, que tanto el TACRC como el Tribunal Supremo vienen admitiendo de manera reiterada la denominada motivación “*in allunde*” del acuerdo de adjudicación y cita en apoyo estas consideraciones la doctrina de este Tribunal recogida, entre otras, en las Resoluciones nº0290/2019, de 25 de marzo y nº0655/2018, de 6 de julio de 2018. Asimismo, el órgano de contratación invoca la presunción de acierto de los informes de carácter técnico y, finalmente, se remite a lo dispuesto en la Resolución de este Tribunal nº1250/2020, que resolvió el recurso interpuesto anteriormente por el mismo recurrente contra el acuerdo de adjudicación dictado el 27 de agosto de 2020.

Por su parte, UTE AUTOS RENT YEPES sostiene que el recurrente no puede alegar falta de motivación, pues, todos los informes y valoraciones que dan respuesta a su recurso están publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, lo que refleja la mala fe con la que aquél actúa, dado que su única intención, a juicio de UTE AUTOS RENT YEPES, es retrasar la adjudicación del contrato, al ser uno de los proveedores que actualmente prestan el servicio objeto de adjudicación.

Planteadas de este modo las posiciones de las partes, este Tribunal entiende que el motivo relativo a la falta de motivación del acuerdo de adjudicación ha de ser rechazado con base



en las mismas razones que expusimos en nuestra Resolución nº1250/2020 en relación con esta misma cuestión, al no haberse producido variación alguna en los hechos que justifique un cambio de criterio al respecto. Así, dijimos:

«En concreto, siendo un procedimiento en el que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) sólo había fijado criterios de adjudicación automáticos, las razones que justifican la adjudicación resultan bien sencillas, pues bastará la mera subsunción de las proposiciones en los criterios fijados.

En el lote 10, el PCAP fijó los siguientes criterios de adjudicación:

'LOTE 10: 3. Vehículos con distintivo ambiental ECO o C

Se valorará con un máximo de 45 puntos lo siguiente:

Se valorará con 45 puntos que el licitador ponga a disposición de FREMAP al menos 1 vehículo con distintivo ambiental ECO del total de vehículos adscritos al contrato.

Se valorará con 30 puntos que el licitador ponga a disposición de FREMAP al menos 1 vehículo con distintivo ambiental C del total de vehículos adscritos al contrato.

El vehículo o los vehículos ofertados deberán prestar servicio habitualmente, de tal forma que FREMAP en el momento de la revisión de la facturación quincenal, observe las matrículas de dichos vehículos en la relación de los servicios prestados en ese período.

Este vehículo o vehículos podrán formar parte de la relación de vehículos ofertados en el criterio de valoración 2. Vehículos nuevos.

Este vehículo formará parte de la adscripción de medios materiales por lo que, en el momento previo a la adjudicación del contrato, FREMAP solicitará la documentación relativa a los vehículos descrita en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

*Puntuación = 1 * OfrAct*

OfrAct: Oferta actual

Instrucciones para la cumplimentación de la oferta:

-Si el licitador oferta la adscripción al contrato de al menos 1 vehículo con distintivo ambiental ECO, deberá cumplimentar el valor 45 en la aplicación y recibirá un total de 45 puntos.

Si el licitador oferta la adscripción al contrato de al menos 1 vehículo ECO y también adscribe al contrato más vehículos ECO o C, deberá cumplimentar el valor 45 en la aplicación y recibirá un total de 45 puntos.

-Si el licitador oferta la adscripción al contrato de al menos 1 vehículo con distintivo ambiental C, deberá cumplimentar el valor 30 en la aplicación y recibirá un total de 30 puntos.

LOTE 10: 1. Oferta económica

Se asignará la máxima puntuación a la oferta más económica de las presentadas, asignándose la puntuación al resto de ofertantes, proporcionalmente, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Puntuación} = 45 * (\text{OfrMen})/(\text{OfrAct})$$

OfrMen= Oferta económica menor de entre las ofertas admitidas.

OfrAct= Oferta a evaluar.

A) INSTRUCCIONES PARA LA CUMPLIMENTACIÓN DE LA OFERTA ECONÓMICA.

-El licitador presentará su oferta económica cumplimentando el Anexo relativo a la oferta económica del lote al que presenta oferta.

Deberá cumplimentar las celdas denominadas "Precio ofertado".

-Los precios se indicarán en euros con dos decimales, impuesto/s indirecto/s no incluido/s en la casilla denominada precio ofertado (€). El precio no podrá ser inferior o igual a 0.



-El licitador deberá incluir en la aplicación de presentación de ofertas el dato relativo al importe ofertado total por la duración inicial (24 meses) impuesto/s indirecto/s no incluido/s que aparecerá en el Anexo relativo a la oferta económica del lote al que presenta oferta. - El licitador deberá adjuntar en la aplicación informática el Anexo relativo a la oferta económica del lote al que presenta oferta.

[...]

LOTE 10: 2. Vehículos nuevos

Se valorará con 10 puntos que el licitador ponga a disposición de FREMAP 2 vehículos nuevos del total de vehículos adscritos al contrato.

Se entenderá por vehículo nuevo aquel que ha sido matriculado a lo largo del ejercicio en curso o aquel que estará matriculado en el momento del inicio del contrato objeto de licitación.

Estos vehículos deberán prestar servicio habitualmente, de tal forma que FREMAP en el momento de la revisión de la facturación quincenal, observe las matrículas de dichos vehículos en la relación de los servicios prestados en ese período.

Estos vehículos formarían parte de la adscripción de medios materiales por lo que en el momento previo a la adjudicación del contrato, FREMAP solicitará la documentación relativa a los vehículos descrita en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Puntuación = 10 OfrAct*

OfrAct: Oferta actual

Instrucciones para la cumplimentación de la oferta:

-Si el licitador oferta la adscripción al contrato de 2 vehículos nuevos, deberá cumplimentar el valor 1 en la aplicación.



-Si el licitador no oferta la adscripción al contrato de 2 vehículos nuevos, deberá cumplimentar el valor 0 en la aplicación.'

En el expediente remitido a este Tribunal, documento 12, consta informe con las valoraciones realizadas, indicándose qué oferta cada licitador y los puntos atribuidos a cada uno. Siendo los criterios de adjudicación de aplicación automática resulta sencilla la aplicación y justificación de las puntuaciones. En el caso del criterio 1, relativo a la oferta económica, figura la proposición de cada licitador y la asignación de puntos en función de la aplicación de la fórmula, lo que no deja lugar a mayores explicaciones. En relación con el resto de los criterios evaluables de forma automática (vehículos nuevos, vehículos con distintivo ambiental ECO o C) figuran las puntuaciones de cada oferta. Este informe de valoración fue publicado en el perfil de contratante de FREMAP con fecha 27 de agosto de 2020, remitiéndose expresamente al mismo el propio acuerdo de adjudicación notificado a los licitadores (documento nº 13 del expediente).

Por tanto, salvo que el licitador considerase que alguna de las puntuaciones es incorrecta o indebida (lo que no ha opuesto ninguno de los licitadores por lo que a su respectiva puntuación atañe), circunstancia que no ha sido puesta de manifiesto, procede rechazar este motivo».

Las consideraciones que se acaban de transcribir han de servir para la desestimación de la causa de nulidad fundada en la falta de motivación del acuerdo de adjudicación, dado que, no siendo controvertido que el acuerdo se remite al informe de valoración ni que este fuera accesible para todos los interesados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el acuerdo ha de estimarse suficientemente motivado, máxime cuando tampoco ahora el recurrente alega que alguna de las puntuaciones sea incorrecta o indebida.

Adicionalmente, el acuerdo de adjudicación ahora impugnado pone de manifiesto que se dicta en ejecución de la Resolución nº1250/2020 de este Tribunal, tras haberse constatado que se cumplieron en el procedimiento de adjudicación del contrato los trámites dispuestos en el artículo 149.4 y 6 de la LCSP, para los casos en que alguna/s de las ofertas incurran en presunción de anormalidad. En este sentido, el acuerdo declara lo siguiente:



«La adjudicación se produce en cumplimiento de la Resolución 1250/2020, de 20 de noviembre, por la que se resolvió el Recurso nº 908/2020, en la que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales tras anular la anterior adjudicación de 27 de agosto de 2020, dicta que los trámites establecidos en el artículo 149 de la LCSP son de obligado cumplimiento, por lo que deben llevarse a cabo, y si ya han tenido lugar, deben incorporarse al expediente de contratación.

Dicha adjudicación se lleva a cabo, tras objetivarse que se han cumplido los trámites, establecidos en el artículo 149.4 y 6 de la LCSP y constar así en el expediente: Identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad o desproporción (FRELOGISTICA UTE Y AUTOS RENT YEPES) conforme a los parámetros de los pliegos que rigen esta contratación, requerimiento y justificación de estas empresas para que justifiquen el bajo nivel de precios de sus ofertas, acuerdo de la mesa de contratación aceptando las ofertas y proponiendo al órgano de contratación la aceptación, y, por último, el acuerdo del órgano de contratación aceptando la propuesta de la mesa de contratación».

Así las cosas, este Tribunal considera que no existe fundamento jurídico para apreciar la falta de motivación del acuerdo de adjudicación del contrato.

2º) La oferta económica de la adjudicataria no cumple con los requisitos establecidos en los pliegos de contratación: no se han aplicado correctamente los criterios numéricos que determinan la inclusión o no de las ofertas, atendiendo a la diferencia económica existente entre la media aritmética de las ofertas admitidas y la que finalmente ha resultado adjudicataria.

Señala el recurrente que, si se hubiesen aplicado correctamente los criterios establecidos en el PCAP que rige el presente procedimiento de contratación, tendría que haberse excluido la oferta presentada por UTE AUTOS RENT YEPES por haber incurrido en presunción de anormalidad.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene en su informe que tanto la LCSP como la jurisprudencia establecen que, cuando una oferta se encuentra en presunción de anormalidad, no debe ser automáticamente descartada, sino que debe darse audiencia al licitador ofertante para que justifique la viabilidad de su oferta, correspondiendo al órgano

de contratación la decisión final sobre si la oferta puede cumplirse o no. Añade que la exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad requiere que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución "reforzada". Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación, siendo posible solicitar aclaraciones sobre la justificación presentada.

Partiendo de estas consideraciones, el órgano de contratación describe cómo en el procedimiento se siguieron los trámites establecidos en el artículo 149.4 y 6 de la LCSP una vez que se detectó que la oferta de UTE AUTOS RENT YEPES incurría en presunción de anormalidad, incorporando a su informe los "pantallazos" que acreditan el intercambio de comunicaciones entre el órgano de contratación y la licitadora a estos efectos, así como la referencia que, en la página 66 del informe de valoración, se hace a las aclaraciones presentadas por el licitador, que se consideraron suficientes a los efectos de admitir su oferta.

La UTE AUTOS RENT YEPES alega que el hecho de estar por debajo del 10% exigido no determina por sí solo la exclusión del procedimiento, sino que lo que implica es la ampliación de los trámites del procedimiento mediante la solicitud al licitador de aclaraciones que determinen si la oferta es viable o no, trámites que sí se han realizado en este caso, según la documentación que la interesada aporta.

Pues bien, este Tribunal considera que el recurso tampoco puede prosperar por este motivo y ello en atención a las razones que seguidamente se exponen.

1ª) En primer lugar, ha de partirse de que, tal y como pone de relieve el artículo 1 de la LCSP, la regulación de la contratación del sector público pretende *«asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa»*.



De acuerdo con este precepto, la eficiente utilización de los fondos públicos se consigue, por un lado, mediante la definición precisa en los pliegos de los contratos de las necesidades que pretenden satisfacerse a través de ellos y, por otro, por medio de la selección de la oferta que sea económicamente más ventajosa, esto es, aquella que mejor cumpla los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP.

En este caso y, dejando al margen la oferta presentada por quien inicialmente resultó propuesta como adjudicataria del contrato, pero posteriormente excluida por no cumplir lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP (FRELOGISTICA UTE), la oferta presentada por UTE AUTOS RENT YEPES resultó ser la mejor. No obstante, esta oferta, al igual que la presentada por FRELOGISTICA UTE, estaba incurso en presunción de baja anormal.

Pues bien, dado que la finalidad del procedimiento de contratación es seleccionar la mejor oferta, la exclusión de la mejor oferta por entender que esta es anormalmente baja exige del órgano de contratación una diligencia extrema en su actuación, de tal suerte que sólo procederá la exclusión cuando, tras haber requerido al licitador justificación detallada de las razones que le permiten ejecutar satisfactoriamente el contrato en las condiciones que ofrece, el órgano de contratación estime fundadamente que tal justificación no es suficiente para destruir la presunción de anormalidad, la cual es, por tanto, una presunción “iuris tantum”, esto es, que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

2ª) La necesidad de aplicar esa diligencia extrema a la hora de excluir del procedimiento la mejor oferta, se confirma por lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP, que regula con detalle el procedimiento a seguir por el órgano de contratación ante ofertas incursas en presunción de anormalidad en los siguientes términos:

«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.

5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

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».

Como puede observarse, la diligencia que se exige a la Administración a la hora de tramitar este procedimiento se extiende a varios extremos:

a) A la petición de información al licitador, que *«deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta».*



b) A la apreciación de la justificación aportada por el licitador, estableciendo la Ley los supuestos en los que se considera, en todo caso, que las ofertas son anormalmente bajas (bien, *«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»*; bien, porque *“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»*; bien cuando se perciban por el licitador ayudas de estado indebidamente obtenidas).

c) A la necesidad de que la Mesa de Contratación motive suficientemente la propuesta relativa a la aceptación o rechazo de la oferta.

d) A la necesidad de que se sea el órgano de contratación, y no la Mesa de Contratación, el que adopte o no la decisión de exclusión del licitador en atención a la propuesta motivada realizada por la Mesa de Contratación y demás informes que se le hayan suministrado, debiendo excluir al licitador cuando entienda que la justificación *«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»*.

En Resolución nº 808/2020, de 10 de julio de 2020, este Tribunal, con cita de otras anteriores, resume su doctrina en relación con el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la vigente LCSP en los siguientes términos:

«El artículo ut supra transcrito no establece la necesidad de recabar documentación complementaria específica alguna, lo que establece es la necesidad de que el órgano de contratación conceda un plazo suficiente al licitador requerido para que desglose su oferta mediante la presentación de la documentación que considere pertinente a la vista de la justificación que le haya sido requerida. Correspondiendo después al órgano de contratación valorar la suficiencia o no de la justificación de la oferta presentada. El artículo

continúa señalando los aspectos acerca de los cuales el órgano de contratación podrá pedir aclaración y/o justificación, nada dice al respecto de la documentación concreta a requerir.

(...)

En relación con la justificación de las ofertas anormalmente bajas y, por ende, la destrucción o no de la presunción de anormalidad y, en consecuencia, la concurrencia de la apreciación del órgano de contratación de que la oferta puede o no cumplirse normalmente en sus propios términos, nos hemos pronunciado reiteradamente, en especial, a partir de la vigencia de la Ley 9/2017, que introduce ciertas variantes en esta materia respecto a la normativa anterior. Por todas, citamos aquí la Resolución 903/208, de 5 de octubre, recurso 840/2018, en la que dijimos:

“Con relación a las bajas anormales o desproporcionadas hay que apuntar la doctrina de este Tribunal contenida, por todas, en la Resolución nº 901/2018, de 5 de octubre, del Recurso nº 711/2018, que determina “...que la consecuencia de que una oferta como la señalada se califique de anormal o desproporcionada, como ha señalado en diversas ocasiones este Tribunal en diversas resoluciones entre las que se puede citar la resolución 65/2016, es abrir “un proceso contradictorio de justificación de su oferta y de precisión de las condiciones de la misma, para determinar si la misma es viable o no”. La forma de proceder del órgano de contratación durante ese expediente contradictorio en el que se analiza la justificación del bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, a sus resultados, si las explicaciones son satisfactorias, se concluye que la oferta presuntivamente anormal es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos.

La justificación que destruye la presunción de anormalidad de la oferta y ampara la viabilidad de la proposición del licitador puede ser resumida con las palabras de la resolución 907/2017 de este Tribunal: “En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a destruir la presunción de anormalidad mediante la presentación por el licitador de las justificaciones precisas y suficientes que expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos. A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta 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 (resolución nº 637/2015).” En definitiva, como indica la resolución 457/2016, de 10 de junio de este Tribunal las alegaciones del licitador no deben “justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.”

Corresponde a la Mesa de Contratación analizar críticamente la justificación específica dada por el licitador de su proposición, obviamente a la vista y con fundamento en las explicaciones y razonamientos de los informes técnicos que recabe el órgano de contratación”.

(...)

A la vista de todo lo expuesto, se debe concluir que es el órgano de Contratación quien, considerando la justificación efectuada y los informes emitidos, ha de estimar si la oferta puede o no ser normalmente cumplida en sus propios términos , si bien ni las alegaciones ni los informes tienen carácter vinculante para el órgano de contratación que debe sopesar adecuadamente ambos y adoptar su decisión en base a ellos, debiendo tal apreciación, ser consecuencia de una valoración de los diversos elementos concurrentes y de las características de la empresa licitadora; y debiendo, en caso de rechazo, justificar adecuada y motivadamente su decisión».

3ª) Partiendo de estas consideraciones, este Tribunal estima que en este caso la actuación del órgano de contratación se ha ajustado a las exigencias establecidas en el artículo 149 de la LCSP, a la vista de la documentación que, esta vez sí, obra en el expediente remitido a este Tribunal.

En efecto, consta en el expediente que el órgano de contratación, una vez constatado que la oferta presentada por UTE AUTOS RENT YEPES estaba incurso en presunción de anormalidad, dirigió a ésta el 4 de febrero de 2020 el siguiente requerimiento detallado



respecto a la justificación que aquélla debía presentar para destruir la presunción de anormalidad:

«Solicitamos aclaración de la oferta del licitador AUTOS RENT YEPES (1.217.112,00€) al haberse considerado la misma desproporcionada, por ser inferior en más de diez puntos porcentuales respecto a la media aritmética de las ofertas admitidas. Deberá desglosarse y justificarse lo siguiente: (1) desglose de costes: Coste de personal destinado a realizar el servicio, por cuenta ajena o autónomos, coste de la Seguridad Social...Costes materiales: (mantenimiento del vehículo, seguro del vehículo, ITV, amortización del vehículo...). (2) Beneficio industrial: Se deberán desglosar los ingresos previstos de este contrato y los costes del mismo (fijos y variables) para finalmente indicar el beneficio estimado del contrato. Ejemplo: si la oferta del licitador han sido 6000 euros, 3000 euros se corresponden al coste de personal, 2000 euros al coste de material y 1000 euros al beneficio industrial. Para realizar la aclaración, se debe hacer referencia a la cuantía económica que supone cada uno de los puntos indicados con respecto a la oferta económica total realizada por el licitador, en caso contrario, podría entenderse por no aclarada la oferta desproporcionada. Además, deberán confirmar que al realizar la oferta han tenido en cuenta lo dispuesto en los siguientes apartados del Pliego de Prescripciones Técnicas: 7.1 vuelta en vacío: “únicamente se abonará en aquellos trayectos en los que la distancia desde el inicio del trayecto (recogida del paciente) al destino sea superior a 50 kms; 7.4 Pago del servicio: ‘Ejemplo 1: En un trayecto de 9 kms se abonará el precio fijo ofertado por trayectos de hasta 10km. Ejemplo 2: En un trayecto de 11 km se abonará el precio fijo ofertado por trayectos de hasta 10 km y el precio ofertado por Km de 1 Km. Si el precio por trayecto de hasta 10 km fuera 9 euros y el precio por km fuera de 0,50 €/km se abonará la siguiente cantidad: $9+0,50=9,50\text{€}$ ’. El plazo para aclarar será hasta el lunes 10 de febrero de 2020».

El 5 de febrero de 2020, la UTE requerida envió la aclaración solicitada diciendo:

«Incluimos en el fichero adjunto nuestra previsión de costes e ingresos. Queremos resaltar que el escenario conservador propuesto se basa en unas premisas muy desfavorables, que de hecho, por contrato, no estaríamos en dicho escenario porque los pliegos contemplan que en servicios de más de 50 Km (trayecto con pasajero) se cobrarían los



kilómetros “en vacío”. Incluso en ese escenario, en el que no hubiera ningún trayecto de más de 50km, tampoco estaríamos en dicho escenario en el que todos los kilómetros en vacío no se cobran. Optimizando los trayectos con nuestro sistema de gestión de flotas no tendríamos todos los kilómetros “en vacío” sin cobrar (en fichero adjunto se explica el caso). Además, en el escenario desfavorable, se están duplicando los kilómetros del vehículo, es decir, por cada kilómetro cobrado se hace otro extra. Aclaremos que se ha entendido correctamente el funcionamiento de la facturación. Sólo se cobrarán los kilómetros en vacío para trayectos de más de 50kms (con paciente). En el caso de que el servicio sea menor, se cobrarán hasta los 10Kms nuestro precio mínimo (9,50€) y luego a razón de 0,75€/km los kilómetros que excedan los 10. A este precio le añadiremos el IVA correspondiente (actualmente 10%). Por ejemplo, un trayecto de 9 km (9,50€+10% IVA), un trayecto de 11 km (10,25€+10% IVA)».

Tras examinar la documentación y las aclaraciones remitidas por la licitadora, el órgano de contratación le dirigió un segundo requerimiento el 11 de marzo de 2020 con el siguiente tenor:

«Se solicita de nuevo aclaración de los siguientes aspectos: Costes personales que indican, que 18 personas darían servicio teniendo en cuenta un 20% de “margen de confianza”. No se prevé exclusividad en el contrato, pero indican la totalidad de los gastos para este contrato. ¿Con 18 conductores se cubriría el servicio? ¿Qué porcentaje de su jornada dedicarían al contrato diariamente? En cuanto a los vehículos indican 15 adscritos al contrato pero 18 conductores. Si hubiera un aumento en el número de servicios y se necesitan más vehículos o en caso de avería ¿cómo se organizarían los conductores y el personal administrativo para cubrir el servicio teniendo en cuenta que de este último indican sólo una persona? Ese coste no está teniendo en cuenta o no se ha reflejado en la aclaración. Costes materiales: Deberán justificar que el precio por Km será de 0,883 €/km. Deben tener en cuenta que el precio que han ofertado no se revisará durante toda la duración del contrato puesto que no cabe revisión de precios. El plazo para aclarar será hasta el viernes día 13 de marzo a las 16:00h».

Este nuevo requerimiento fue debidamente respondido por la licitadora el 12 de marzo de 2020.

Analizados todos los argumentos y documentos ofrecidos por la licitadora, los técnicos informaron favorablemente la viabilidad de su propuesta, haciendo constar en su informe de valoración de 26 de agosto de 2020, página 66, lo siguiente:

«Se solicitó aclaración al licitador desglosando los costes materiales, el beneficio industrial. Asimismo, declaraba que había tenido en cuenta para la realización de su oferta lo dispuesto en el apartado 7.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas: vuelta en vacío.

La aclaración se consideró insuficiente y se solicitó una nueva interesándonos en los vehículos que adscribían al contrato, cómo reaccionarían ante un aumento de los servicios, justificación sobre el precio del combustible y se les recuerda que no existe revisión de precios.

- Justifican los gastos materiales, personales, de estructura e indican que tendrán un beneficio industrial.

- Se trata de los autónomos que prestaban el servicio subcontratado por el proveedor anterior en la Comunidad de Madrid que han constituido una UTE para presentar oferta.

- Ahora prestarán el servicio con medios propios, por lo que o hay intermediarios. Indican que eso les permite hacer una oferta tan competitiva, además del precio del combustible que justifican a través de una factura del proveedor de combustible (0,93 €/l). Asimismo, alegan mejor financiación y mejores precios de mercado al haber constituido una UTE. Explican la diferencia económica que existe entre el precio anterior siendo ellos subcontratados y el precio sin intermediarios, que provoca que puedan mejorar la oferta.

Tras analizar las aclaraciones se determina la aceptación de su oferta económica, al considerarse viable la misma».

Con base en estas circunstancias, el órgano de contratación estimó suficiente la justificación presentada y, por tanto, desvirtuada la presunción de baja anormal en que estaba incurso la UTE AUTOS RENT YEPES, procediendo a adjudicar el contrato a su favor, una vez que éste no pudo adjudicarse a FRELOGÍSTICA UTE.



Las circunstancias expresadas evidencian que el órgano de contratación ha actuado conforme a Derecho, ya que no solamente detectó las ofertas incursas en presunción de baja anormal, sino que, una vez detectadas, se ajustó al procedimiento dispuesto en el artículo 149.4 y 6 de la LCSP.

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. L.A.G.F. en su propio nombre y representación, contra el acuerdo de adjudicación del lote 10 (vehículos nuevos) de la licitación convocada por FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 para contratar el *“servicio de transporte de pacientes de los centros asistenciales de FREMAP, Mutua colaboradora con la Seguridad Social nº 61 en Madrid”*, expediente LICT/99/029/2019/0097.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el 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 sanción 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.