



Recurso nº 294/2021 C. Valenciana 71/2021

Resolución nº 646/2021

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

En Madrid, a 28 de mayo de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.S.M. en representación de OFERTAS COSTA AZAHAR, S.L. contra su exclusión del procedimiento “*Contrato de servicios de ayuda familiar a domicilio en el municipio de Torreblanca*”, con expediente 267/2020, convocado por el Ayuntamiento de Torreblanca; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 22 de enero de 2021 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de “*servicio de ayuda familiar a domicilio en el municipio de Torreblanca*”, cuyo valor estimado asciende a 159.552 euros.

Segundo. El 22 de febrero de 2021 la mesa de contratación acuerda solicitar a OFERTAS COSTA AZAHAR, S.L. la justificación de *aquellas condiciones de su oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma* (Documento nº 97 del expediente). El 24 de febrero se presenta la correspondiente justificación (Documento nº 106 del expediente).

Tercero. El 25 de febrero de 2021 se emite informe técnico que considera que *el licitador no acredita la viabilidad de la ejecución del contrato, pues no aporta ningún cálculo que permita determinar el coste real de la oferta y explique satisfactoriamente el bajo nivel de los precios* (Documento nº 111). La Mesa de Contratación en sesión de 26 de febrero de



2021 propone la exclusión de la oferta, asumiendo el contenido del informe (Documento nº 110).

Cuarto. El 2 de marzo de 2021 la Alcaldía decreta la exclusión de la oferta de la empresa recurrente (Documento nº 117), notificada ese mismo día (Documento nº 119).

Quinto. Disconforme con la citada resolución, OFERTAS COSTA AZAHAR, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación el 4 de marzo de 2021. El órgano de contratación presenta informe el 8 de marzo de 2021.

Sexto. La Secretaría del Tribunal en fecha 16 de marzo de 2021 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 25 de marzo de 2021 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. 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 aprueba 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. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de 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 en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 22 de marzo de 2013 (BOE de fecha 17/04/2013), prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de fecha 21/03/2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de fecha 22/05/2019).

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 euros y además el acto recurrido, la exclusión, se refiere a una actuación susceptible de revisión ex artículo 44.2. b) de la LCSP.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. La empresa recurrente está legitimada en los términos del artículo 48 de la LCSP como licitador que ha participado en la licitación y ha sido excluido de ella, de modo que de ser revocada su exclusión pudiera resultar adjudicataria.

Sexto. Entrando en el estudio del recurso, OFERTAS COSTA AZAHAR, S.L. considera errónea la valoración de su justificación de oferta incurso en presunción de anormalidad, entendiendo que esta contenía un desglose pormenorizado de los gastos que acreditaba la viabilidad de la ejecución del contrato a coste real, y justificaba satisfactoriamente el nivel de precios presentado. En contraposición, el órgano de contratación denuncia la omisión absoluta de cualquier tipo de argumentación, al aportarse solo una tabla de datos en formato Excel, sin explicar cómo se llega a los cálculos de cada partida, ni justificar el por qué los precios ofertados son tan significativamente inferiores en comparación con los ofertados por los restantes licitadores, sin que sea posible verificar de alguna forma la consistencia de la oferta, ni por tanto, pueda ser admitida.

Séptimo. La cuestión sustantiva que plantea el recurso especial interpuesto consiste en determinar si, tras un requerimiento efectuado por el órgano de contratación al licitador



recurrente al amparo del artículo 149.4 de la LCSP, se ha cumplido o no debidamente con tal justificación por aquél, de suerte que ello supondría apreciar la incorrecta o adecuada exclusión del procedimiento de contratación, partiendo de la conformidad existente sobre la concurrencia de indicios de anormalidad de la oferta.

Para ello hemos de partir de la dicción literal del artículo 149 de la LCSP, cuyo contenido reproducimos parcialmente:

“En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

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

(...)

La 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”.

En cuanto a la doctrina del Tribunal sobre la cuestión que nos ocupa, cabe citar por todas la Resolución nº 77/2021, de 29 de enero, a cuyo tenor:

“Por otro lado, desde una perspectiva formal este Tribunal ha declarado (por todas en Resolución 446/2018 de 4 de mayo, y las allí citadas), que el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al licitador la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertado o de costes propuesto y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación.

El rechazo de las proposiciones anormalmente bajas persigue garantizar la ejecución del contrato, haciendo efectivo el principio de eficiencia y necesidad del contrato, al destacarse la importancia del cumplimiento de los fines institucionales que se persiguen con la contratación pública. Se trata de evitar que la ejecución del contrato se frustre como consecuencia de una proposición que en atención a sus valores sea desproporcionada, no cumpliéndose el fin institucional que se persigue con el contrato.

También hemos señalado que cuando los pliegos fijen límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales, la superación de tales límites no permite excluir de modo automático la proposición, dado que son precisos la audiencia o requerimiento de información al licitador a fin de que este pueda justificar que, no obstante los valores de su proposición, si puede cumplirse normalmente su oferta y, en consecuencia, el contrato. De esta manera la superación de los límites fijados en el pliego se configura como presunción de temeridad que debe destruirse por el licitador, correspondiéndole solo a este la justificación de su proposición, de modo que su silencio conlleva el rechazo de la proposición”.

Pues bien, aplicando dichas pautas al caso presente, desde un punto de vista procedimental no se aprecia infracción alguna en el proceder del órgano de contratación,



que requirió la justificación de su oferta a la recurrente con el contenido preceptuado por el artículo 149 de la LCSP. Concretamente, el requerimiento se hizo en los siguientes términos:

“Concretamente, deberá justificar aquellas condiciones de su 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 preciso por debajo de mercado o que incumplan lo establecidos en el artículo 201 de la LCSP.

e)O la posible obtención de una ayuda de Estado.

A tal fin, se le concede un plazo de 3 días naturales, para la presentación de la pertinente justificación.

De conformidad con lo establecido en el artículo 62 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, la falta de contestación al presente requerimiento será considerada a todos los efectos como una retirada injustificada de su oferta con las consecuencias que proceden legalmente, entre las que cabe la exigencia del importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71 de la LCSP”.



En respuesta, la empresa recurrente presentó dos tablas, acompañadas de sus correspondientes gráficos, en las que desglosaba los distintos conceptos que integraban su oferta. Sin embargo, esta relación de importes no se acompañaba de explicación alguna que ayudase a comprender el bajo nivel de los costes previstos. El recurrente no justificaba ninguno de los valores expresamente detallados en el requerimiento. Si bien no resulta exigible una justificación exhaustiva de la oferta, sí es esperable una mínima exposición de las causas o motivos de los importes ofertados, que contribuya a aclarar su viabilidad. No en balde, la Real de la Academia Española define justificar como *Probar algo con razones convincentes*. Por definición, no resulta posible encontrar una justificación en una hoja de Excel, huérfana de motivación alguna.

Todo ello lleva a compartir la conclusión del órgano de contratación que entiende que el licitador no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los costes propuestos. La existencia de una oferta anormalmente baja constituye presunción *iuris tantum* de que esta no puede ser cumplida, exigiendo un procedimiento contradictorio, en el que se da la oportunidad a los licitadores de justificar su viabilidad, recayendo sobre ellos la carga de justificar su proposición, de modo que si no justifican la posibilidad de cumplir el contrato con su oferta, o lo hacen en forma insuficiente, el órgano de contratación debe excluirlos.

En contraposición, el recurrente no ofrece argumentos que logren desvirtuar las conclusiones del órgano de contratación que, asumiendo el criterio técnico, considera incompleta e insuficiente la justificación, en el ejercicio de la discrecionalidad técnica de la goza en este ámbito. La motivación de la exclusión de la oferta económica que ofrece el órgano de contratación se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, por lo que procede confirmar su actuación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.S.M. en representación de OFERTAS COSTA AZAHAR, S.L. contra su exclusión del procedimiento "*Contrato de servicios de*



ayuda familiar a domicilio en el municipio de Torreblanca", con expediente 267/2020, convocado por el Ayuntamiento de Torreblanca.

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