



Recurso 713/2021 C.A. Principado de Asturias 46/2021

Resolución nº 1112/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 9 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.S.R., en representación de LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A., contra la resolución por la que se acuerda su exclusión respecto al lote 1 del expediente de contratación administrativa CC2020/194, relativo al servicio de *“Desratización en el término municipal de Oviedo, la Desinsectación y Desratización de dependencias y locales de titularidad municipal, y el control de las poblaciones de palomas, gaviotas y estorninos en el Término Municipal”*; convocado por el Ayuntamiento de Oviedo, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 8 de enero de 2021, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Oviedo convocó la licitación por el procedimiento abierto para el servicio de desratización en el término municipal de Oviedo, desinsectación y desratización en las dependencias y locales municipales y control población palomas, gaviotas y estorninos en el término municipal de Oviedo.

El valor estimado del contrato asciende a 526.045,33 euros, y el plazo de ejecución del contrato es de 24 meses.

Segundo. La licitación se ha desarrollado de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del



Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en lo sucesivo, LCSP), y demás legislación aplicable en materia de contratación.

Tercero. Mediante resolución de 29 de abril de 2021, la Junta de Gobierno Local acuerda:

“Primero.- Excluir las ofertas presentadas para el lote 1 de EZSA SANIDAD AMBIENTAL S.L. B09321928, LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A. A33123498 Y SANIASTUR SL B33065251, por no haber explicado, en los términos del informe técnico, el bajo nivel de precios ofertado, en los términos del art. 149.6 de la LCSP.

Segundo.- Declarar desierto el lote 1 de la licitación convocada para la contratación de los Servicios de desratización en el término municipal de Oviedo, desinsectación y desratización en las dependencias y locales municipales y control población palomas, gaviotas y estorninos en el término municipal de Oviedo.

Tercero.- Proponer que por el Responsable del contrato, una vez concluido el plazo del recurso especial, se inicien los trámites para una nueva licitación correspondiente al lote 1 del contrato, servicios de desratización en el término municipal de Oviedo, desinsectación y desratización en las dependencias y locales municipales.

La propuesta es aprobada por unanimidad”.

Cuarto. Con fecha 20 de mayo de 2021, la entidad recurrente presenta recurso especial en materia de contratación contra este último acto, que es objeto del presente recurso.

De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido en este Tribunal acompañado del correspondiente informe de fecha 28 de mayo de 2021, acompañado de otro informe del responsable del contrato.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto con fecha 31 de mayo de 2021 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.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 3 de junio de 2021 por la que adoptó de oficio 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.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y el convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 3 de octubre de 2013 (BOE de fecha 28/10/2013), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 8 de septiembre de 2016 (BOE de fecha 16/09/2016) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 16 de octubre de 2019 (BOE de fecha 29/10/2019).

Segundo. La entidad recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado.

Tercero. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. El acto recurrido es la resolución de 29 de abril de 2021 por la que se acuerda su exclusión respecto al Lote 1 del expediente de contratación administrativa CC2020/194, relativo al servicio de *“Desratización en el término municipal de Oviedo, la Desinsectación*



y Desratización de dependencias y locales de titularidad municipal, y el control de las poblaciones de palomas, gaviotas y estorninos en el Término Municipal”.

La entidad recurrente alega en primer lugar que los pliegos que rigen la contratación no contienen, para el lote 1, parámetro de anormalidad, lo que determina *per se* la nulidad de la exclusión. Sostiene asimismo que la motivación del informe técnico que rechaza la justificación de viabilidad de su oferta es errónea, refiriéndose en particular a la insuficiencia de la partida relativa al coste del responsable técnico y la insuficiencia de la partida relativa al producto rodenticida, considerando que su oferta era viable económicamente. Concluye solicitando que se declare que la exclusión no es ajustada a Derecho y que no incurre en presunción de anormalidad o que la oferta es viable, con retroacción de actuaciones y continuación del procedimiento.

El órgano de contratación, en su informe, se remite, en relación al parámetro de anormalidad, al apartado 17 del anexo I del PCAP; sobre el régimen de adscripción del responsable técnico, afirma que aunque se establezca en el apartado relativo al presupuesto, es obvio que viene referido a la ejecución del contrato, pues la Administración no puede incluir en el presupuesto una partida relativa a un servicio que no ha recibido; y en relación a la cantidad necesaria de producto rodenticida, se remite al informe técnico del responsable del contrato, recordando la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación.

Quinto. El acto recurrido es susceptible de impugnación de conformidad con lo previsto en el artículo 44.2.b) de la LCSP. Por su parte, el procedimiento de licitación corresponde a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al mínimo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación. En consecuencia, el acto objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Sexto. Sostiene el recurrente en primer lugar que los pliegos no contemplan los parámetros que deben tenerse en cuenta a efectos de considerar una oferta anormalmente baja.



Ahora bien, como con acierto sostiene el órgano de contratación, basta con acudir a la cláusula 17 del anexo I del PCAP, que a tal efecto señala:

“17.- Ofertas anormalmente bajas. (Cláusula 19)

Procede: SI

Parámetros: Se atenderá al importe de la oferta económica presentada teniendo en cuenta el porcentaje de baja ofertada en cada apartado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley de Contrato de Sector Público, siendo los parámetros para ver si se da dicha baja los dispuestos en el art. 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Plazo para la justificación de la anormalidad de la oferta: 3 días hábiles”.

Por lo expuesto, es evidente que los pliegos si contenían una referencia expresa a la posible presunción de anormalidad de las ofertas, con remisión a los artículos 149 de la LCSP y 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por lo que este motivo ha de ser desestimado sin mayores consideraciones.

Séptimo. Aclarado lo anterior, debemos tener en cuenta que el objeto del presente recurso está constituido por el acuerdo de exclusión de la oferta de la entidad recurrente por haber sido considerada anormalmente baja.

Con carácter general, la justificación del licitador incurso en presunción de anormalidad o desproporción debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. Ello exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que se propone asumir, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección



del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica; correspondiendo en todo caso la valoración sobre si la oferta puede cumplirse o no al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos. En este caso, presentadas las alegaciones por la entidad recurrente, tanto el informe técnico como la mesa y el órgano de contratación, consideraron que no eran aceptables las aclaraciones ofrecidas, por los motivos detallados.

Sobre el requerimiento de justificación de una oferta calificada como anormal, y las facultades de las que goza el órgano de contratación sobre su admisión o exclusión podemos citar la doctrina de este Tribunal recogida, recientemente, en el recurso nº 178/2020 (Resolución nº 473/2020), que recuerda que la LCSP obliga a la entidad contratante a dar audiencia a los licitadores que hubieran presentado las ofertas para poder determinar si, a pesar de su carácter anormalmente bajo o desproporcionado, pueden cumplirse y a fijar con carácter objetivo cuáles son los parámetros que deben servir para considerar a la oferta incurso en la situación de anormalidad o desproporción.

De conformidad con todo ello resulta que el hecho de que una oferta puede encontrarse en el caso previsto en los pliegos para determinar su condición de anormalmente baja o desproporcionada, no implica necesariamente que deba ser desestimada a la hora de proceder a la adjudicación de contrato. Por el contrario, el artículo 149 de la LCSP impone la obligación de dar audiencia al licitador afectado y a valorar las justificaciones que pueda dar de su oferta.

En cuanto al examen de la justificación presentada por las empresa cuyas ofertas están incurso en la presunción, hemos dicho en la Resolución citada y en la número 677/2014, de 17 de septiembre, que la apreciación hecha por la mesa o el órgano de contratación 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, y por eso el artículo 149.4 de la LCSP exige que en el procedimiento deberá



solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente. Aun así, es evidente que hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinado por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser controlados en esta instancia.

Tal es el caso de que en una oferta determinada puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución de contrato en tales condiciones.

Por tanto, cabe añadir aquí, para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia será preciso que el reclamante ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación teniendo por no 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 (Resolución número 786/2014, de 24 de octubre).

También hemos señalado en la resolución nº 832/2014, de 7 de noviembre, que en cuanto al informe técnico es lo habitual que el informante exprese su propia opinión sobre las alegaciones presentadas por el licitador cuya oferta puede incurrir en anormalidad, haciendo un juicio crítico de la justificación que se le remite. Además, en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, debe motivarse el informe.

Cabe finalmente traer a colación la Resolución 1147/2018, de 17 de diciembre, en la que se indica que la LCSP impone las siguientes obligaciones: i) el requerimiento de la mesa para la justificación de la oferta debe ser claro sobre los extremos respecto de los que ha de versar la justificación del licitador de su oferta, ii) la justificación debe estar desglosada y detallada, aportando la documentación que sea necesaria, sin que se requiera una concreta acreditación de cada uno de los extremos alegados y, en fin, iii) la justificación debe versar sobre aquellas condiciones de la oferta que determinan el bajo precio o los bajos costes de la misma, siendo el listado de posibles motivaciones contenidos en artículo 149 de la LCSP meramente enunciativo.



Octavo. Aclarado lo anterior, cuestiona el recurrente el rechazo de su justificación en relación a dos apartados: los costes relativos al responsable técnico y la cantidad de producto rodenticida.

Sobre el primer aspecto, sostiene el recurrente que no se exige expresamente en los pliegos una adscripción mínima obligatoria del responsable técnico al contrato, y que en cualquier caso esta adscripción únicamente respondía a una estimación. Ahora bien, frente a lo afirmado en el recurso, debe recordarse que los pliegos de contratación han de interpretarse de forma conjunta y sistemática, atendiendo además a la finalidad perseguida por el contrato en cuestión. De ello se desprende que la fijación de un determinado porcentaje de adscripción del técnico, en el apartado relativo al presupuesto del contrato, implica, en una interpretación conjunta y sistemática de los pliegos, que el órgano de contratación esté exigiendo esa concreta adscripción como requisito mínimo.

Esto es, la interpretación conjunta del clausulado los pliegos sí que permite, a juicio de este Tribunal, conocer cuáles son las exigencias del pliego, en particular en relación al porcentaje de adscripción del técnico.

En este punto debemos asimismo señalar que si el recurrente tenía dudas sobre las exigencias de los pliegos, debió haber presentado consulta al órgano de contratación, para que éste aclarase la eventual discrepancia o haber recurrido los pliegos.

Conviene traer aquí a colación la conocida naturaleza que los pliegos no impugnados tienen como ley del contrato, como este Tribunal ha tenido oportunidad de reiterar en diferentes resoluciones, por todas, la reciente Resolución nº 475/2018, de 11 de mayo, en la que se cita la resolución nº 178/2013, de 14 de mayo.

Pues bien, en este caso la Recurrente no impugnó los pliegos rectores del contrato, con lo que no puede ahora al combatir su exclusión alegar la falta de claridad de los pliegos, que debió hacer valer en su momento.

Noveno. La segunda causa del rechazo de la oferta de recurrente prevista en el Informe Municipal, es la insuficiencia de producto rodenticida ofertado por la sociedad recurrente



en cantidad de 2.520 kg, considerando el técnico informante que el nivel de consumo de dicho producto “no bajará de 5.190,40 kg”.

En este punto, el informe del órgano de contratación se remite al informe técnico elaborado por el responsable del contrato, que sobre este particular señala:

“La empresa adjudicataria tiene que descubrir los focos donde se concentran las ratas, para eso se pide un diagnóstico de la situación, utilizar placebo donde se considera oportuno y revisar periódicamente los portacebos, para esto está el mantenimiento que se requiere. Todo ello no obvia que la cantidad mínima que se calcule sea el 33% solamente de las arquetas de saneamiento, recuérdese que la cantidad de arquetas que están instaladas son mucho mayor que el número que se indicaba de saneamiento (19.662), se daba el dato de las alumbrado público (14.500) pero están las de telefonía, electricidad, telecable, etc. es decir que estamos hablando de la existencia de una cantidad muchísimo mayor de las 6.488 que se indicaba como referencia para monitorizar.

Una utilización excesiva y peligrosa del producto sería exigir el total de los puntos, pero no una tercera parte solo de las arquetas de saneamiento, por eso la estimación se basa en una aplicación permanente ya que es responsabilidad de la empresa aplicadora cumplir con el Reglamento y no se espera que sean tratadas continuamente las mismas arquetas, sino que se revisen antes de los 35 días marcados por la legislación, bien sea porque el producto se haya colocado por un trabajo de mantenimiento o por un aviso de un ciudadano.

Como dato complementario, hemos de indicar que en municipios similares al de Oviedo, por ejemplo Gijón donde el servicio lo realiza el propio Ayuntamiento, licitando la compra de rodenticida del año 2017, adquirirían 14.000 kg para dos años, es decir 7.000 kgr al año, cantidad muy superior a la mínima estimada por el Ayuntamiento de 5.190 kg/año y por supuesto muy alejada a la indicada por la empresa Lacera a utilizar de 2.520 kg/año.



Otros datos son los 8.000 kg de León para en una licitación que recogía la prensa del 2012. Los 10.000 kg de Alicante que recogía también la prensa para el año 2019 o los 20.000 kg de Murcia que recoge la prensa del año 2020.

En conclusión hemos de indicar que si se realiza un control de las ratas, como se pretende en esta nueva licitación, manteniendo la población en unos niveles que no sean detectadas por los ciudadanos, evitando avistamientos, la cantidad de producto a utilizar teniendo en cuenta la situación actual de partida, estará más próxima a los 9.000 kg que se tomaron como referencia para determinar los costes de la licitación, que a la indicada como mínimo de 5.190,4 kg en la contestación a la baja anormal, pero en todo caso muy alejada de la que la empresa Lacera indica que utilizará de 2.520 kg al año y que si es la que estaban utilizando en el último contrato, justifica por si sola el problema que tenemos en la actualidad”.

Nos encontramos ante una cuestión eminentemente técnica, pues si bien el pliego de prescripciones técnicas no contiene una previsión específica de la cantidad de producto que debe utilizarse, la interpretación de los contratos y la resolución de las dudas que ofrezca su cumplimiento son prerrogativas que ostenta la Administración en los contratos administrativos (art. 190 LCSP).

Así, la motivación de la exclusión de la oferta económica que ofrece el órgano de contratación, que a su vez se apoya en los correspondientes informes técnicos que obran en el expediente administrativo, se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, y no adolece de errores materiales, arbitrariedad o discriminación que justifique su revisión, únicos extremos que, fuera de las normas de competencia y procedimiento, puede controlar este Tribunal de acuerdo con el respeto a los efectos que se derivan del principio de discrecionalidad técnica.

En este punto debemos recordar además que este Tribunal tiene declarado (entre muchas resolución la número 707/2020, de 19 de junio) que no es preciso que los informes técnicos contengan un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos



e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Así las cosas, del informe técnico sobre la justificación y del informe técnico acompañado al informe sobre el recurso presentado por el órgano de contratación resulta un examen exhaustivo de las alegaciones y explicaciones aportadas por la entidad recurrente para justificar la anormalidad de su oferta. Dichas explicaciones han vuelto a ser planteadas en el recurso y el órgano de contratación motiva de forma razonada cada uno de los argumentos que conducen a no considerar satisfactoria la explicación.

Recordemos que el artículo 149.4 de la LCSP dispone que *“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”*, siendo el caso de la justificación presentada, a la vista de su tenor, de la documentación aportada y de su análisis exhaustivo por el informe técnico, que aparece suficientemente fundamentado, observando los requisitos que nuestra doctrina establece para rechazar la justificación.

Por último puede también recordarse que, conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal (por todas, Resolución 1311/2019), los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.

En efecto, Así, en la Resolución 1398/2019, con cita de otras anteriores se afirma 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. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.”

Entiende este Tribunal que en el presente caso no existen elementos en el recurso que permitan desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, resultando infundado apreciar que se ha incurrido, en ese juicio relativo a la anormalidad de su oferta, en un error manifiesto y constatable.

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. M.S.R., en representación de LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A., contra la resolución por la que se acuerda su exclusión respecto al lote 1 del expediente de contratación administrativa CC2020/194, relativo al servicio de *“Desratización en el término municipal de Oviedo, la Desinsectación y Desratización de dependencias y locales de titularidad municipal, y el control de las poblaciones de palomas, gaviotas y estorninos en el Término Municipal”*; convocado por el Ayuntamiento de Oviedo.

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 Asturias 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.