



**Recurso nº 1250/2021 C. Valenciana 282/2021**

**Resolución nº 1684/2021**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 25 de noviembre de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.Z.B., en representación de EULEN, S.A., contra su exclusión notificada con la adjudicación del lote 3 de la licitación convocada por la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunidad Valenciana para contratar el *“Servicio de mantenimiento integral (preventivo, correctivo, conductivo y la gestión de estos), en los edificios adscritos a la Conselleria de Sanitat i Salut Pública”*, expediente 239/2020; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 16 de julio de 2020 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el anuncio de licitación del contrato *“Servicio de mantenimiento integral (preventivo, correctivo, conductivo y la gestión de estos), en los edificios adscritos a la Consellería de Sanitat i Salut Pública”*, expediente 239/2020, con un valor estimado de 63.161.188,10 euros (IVA excluido). El anuncio se envió al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el día 14 de julio de 2020 y se publicó con fecha 16 de julio de 2020.

**Segundo.** La licitación ha discurrido normalmente acordando la Mesa de Contratación en su sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2020 requerir, entre otras licitadoras, a la mercantil EULEN, S.A., cuya oferta se encontraba incurso en presunción de anormalidad.

**Tercero.** EL Ingeniero del Servicio de Coordinación y Planificación de Suministros y Servicios Generales de la Dirección General de Alta Tecnología, Inversiones e Infraestructura de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública emitió informe sobre



la justificación de la empresa recurrente a instancia de la Mesa de Contratación, de fecha 24 de mayo de 2021, en el que concluía:

*“Los costes previstos para la partida económica de personal por parte de la mercantil se han visto reducidos en un porcentaje, sin quedar suficientemente justificados atendiendo que en los criterios de adjudicación relativos a costes de personal se ha ofertado para cada uno de ellos el máximo admisible.*

*No se indica, tal y como se solicita, los costes del hardware y software de gestión del sistema de gestión de consumos energéticos, por tanto no es posible valorar este apartado y consecuentemente queda sin justificar.*

*La reducción del coste estimado por la empresa para el control presencial y de actividad, así como, los terminales móviles y el sistema de control de presencia no se considera justificado.*

*No se ha justificado convenientemente la diferencia económica ofertada con respecto al presupuesto estimado para toda la subcontratación atendiendo a la previsión realizada por el órgano de contratación, puesto que es inferior en más de un 40%.*

*No se ha contemplado una partida económica suficiente para los materiales del mantenimiento preventivo, puesto que se comprueba como se ha reducido en un 80% la partida prevista a este concepto sin justificar.*

*Respecto al resto de información aportada por la empresa, no se considera que aporten unas condiciones de ejecución que supongan unas condiciones ventajosas respecto al resto de empresas que se han presentado a la licitación.*

*En consecuencia, se informa a la Mesa informando que dicha oferta **NO** se considera suficientemente justificada a tenor de la documentación entregada, al considerar que existe riesgo de ser llevado a cabo el servicio correspondiente en las condiciones exigidas y a los importes ofertados.”*



**Cuarto.** Examinado el citado informe, la Mesa de contratación acordó, en su sesión de fecha 31 de mayo, la exclusión de la recurrente, por no justificar los valores anormales en los que estaba incurso su oferta.

**Quinto.** Tras los trámites preceptivos, se dictó el día 23 de julio de 2021 por la Subsecretaria de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública resolución de adjudicación del expediente 239/2020 relativo al “*Servicio de mantenimiento integral (preventivo, correctivo, conductivo y la gestión de estos), en los edificios adscritos a la Consellería de Sanitat i Salut Pública*”, con un valor estimado de 63.161.188,10 euros (IVA excluido). Dicha resolución excluía, entre otros operadores económicos, a la recurrente respecto del lote 3.

**Sexto.** El día 5 de agosto se interpuso por EULEN, S.A. el presente recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

**Séptimo.** La Secretaría del Tribunal en fecha 19 de agosto 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.

**Octavo.** Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 26 de agosto de 2021 acordando mantener la suspensión del lote 3 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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), 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 recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución



de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

**Segundo.** La persona que actúa en nombre de la recurrente cuenta con poder de representación bastante, tal y como exige el artículo 51.1 de la LCSP.

La recurrente cuenta con legitimación al haber quedado excluida de la licitación al no admitirse su justificación de la viabilidad de su oferta, incurso en valores anormales o desproporcionados, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

**Tercero.** El acto que es objeto del recurso, la resolución de la Subsecretaría de la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública de 23 de julio de 2021 de adjudicación del expediente 239/2020 relativo al *“Servicio de mantenimiento integral (preventivo, correctivo, conductivo y la gestión de estos), en los edificios adscritos a la Consellería de Sanitat i Salut Pública”*, con un valor estimado de 63.161.188,10 euros (IVA excluido), por la que también se acuerda la exclusión de determinadas mercantiles, entre ellas la recurrente.

**Cuarto.** De conformidad con los artículos 44.2.b) y c) de la LCSP, los acuerdos de exclusión y adjudicación de contratos de servicios de valor estimado superior a 100.000,00 euros son susceptibles de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

**Quinto.** El recurso cumple todos los requisitos previstos en el artículo 50 de la LCSP. En cuanto al plazo para recurrir, el recurso fue presentado en el registro de este Tribunal el día 5 de agosto de 2021, por lo que no ha transcurrido el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1 de la LCSP, desde que se dictó el acuerdo de adjudicación el día 23 de julio de 2021.

**Sexto.** El único motivo del recurso gira sobre la indebida exclusión de la recurrente al estimar debidamente justificada su oferta, pese a encontrarse incurso en valores anormales o desproporcionados.



La consecuencia de que una oferta se califique de anormal o desproporcionada, como ha señalado en diversas ocasiones este Tribunal en diferentes resoluciones, entre las que se puede citar la Resolución nº 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 viabilidad de la proposición del licitador puede ser resumida con las palabras de la Resolución nº 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 nº 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.”*

Como ha recordado este Tribunal, por ejemplo, en su Resolución nº 34/2014, *“la justificación de una baja presuntamente anormal o desproporcionada debe entenderse encaminada a explicar que se puede cumplir la proposición”*. Corresponde a la Mesa de Contratación analizar críticamente la justificación específica dada por el licitador de su proposición.



El informe de fecha 24 de mayo de 2021 emitido por el Ingeniero del Servicio, que fundamenta la exclusión de la empresa recurrente EULEN en el lote 3, refleja las siguientes conclusiones:

*“Los costes previstos para la partida económica de personal por parte de la mercantil se han visto reducidos en un porcentaje, sin quedar suficientemente justificados atendiendo que en los criterios de adjudicación relativos a costes de personal se ha ofertado para cada uno de ellos el máximo admisible.*

*No se indica, tal y como se solicita, los costes del hardware y software de gestión del sistema de gestión de consumos energéticos, por tanto, no es posible valorar este apartado y consecuentemente queda sin justificar.*

*La reducción del coste estimado por la empresa para el control presencial y de actividad, así como, los terminales móviles y el sistema de control de presencia no se considera justificado.*

*No se ha justificado convenientemente la diferencia económica ofertada con respecto al presupuesto estimado para toda la subcontratación atendiendo a la previsión realizada por el órgano de contratación, puesto que es inferior en más de un 40%.*

*No se ha contemplado una partida económica suficiente para los materiales del mantenimiento preventivo, puesto que se comprueba cómo se ha reducido en un 80% la partida prevista a este concepto sin justificar.*

*Respecto al resto de información aportada por la empresa, no se considera que aporten unas condiciones de ejecución que supongan unas condiciones ventajosas respecto al resto de empresas que se han presentado a la licitación.*

*En consecuencia, se informa a la Mesa informando que dicha oferta **NO** se considera suficientemente justificada a tenor de la documentación entregada, al considerar que existe riesgo de ser llevado a cabo el servicio correspondiente en las condiciones exigidas y a los importes ofertados.”*



La empresa recurrente, que es la actual prestadora del servicio desde junio de 2021, realiza en su escrito de recurso una primera consideración de carácter general: que no es admisible excluir a una empresa incurso en presunción de anormalidad en base únicamente a comparar los datos económicos reflejados en la justificación de la oferta con las cantidades presupuestadas por el órgano de contratación.

Posteriormente, contesta a todos los motivos invocados como causa de su exclusión, a los que luego se hará referencia.

El órgano de contratación no realiza alegación alguna sobre los motivos de fondo, más allá de ratificarse en el informe que motivó la exclusión.

No existen alegaciones al recurso de terceros interesados.

**Séptimo.** Pues bien, el recurso debe ser estimado, porque, a falta de otros argumentos, el Tribunal comparte las alegaciones realizadas por la empresa recurrente.

En primer lugar, no es admisible excluir a una oferta incurso en presunción de anormalidad por la simple razón de que los costes reflejados en su justificación no coincidan con los presupuestados por el órgano de contratación. Hay que analizar (si la justificación aporta la suficiente información), la razón de las diferencias de cuantía, y contestar, en su caso, las causas alegadas por la licitadora para tal reducción de costes.

En cuanto a los costes de personal, alega la recurrente que el informe técnico reconoce que se han aplicado para su cálculo las cantidades previstas en el convenio colectivo del metal de Valencia, coincidente con el considerado por el órgano de contratación. Que conoce los costes reales, como actual prestatario. Que los importes presupuestados no coinciden con la realidad en materia de cotización a la Seguridad Social, coste de conciliación, EPI,s, número de encargados en función del número de oficiales. Que, teniendo en cuenta estas consideraciones, la propuesta de EULEN no es un 8 % inferior al presupuesto, sino un 1,11 % superior.

Respecto del coste de mantenimiento del hardware, software y sistema de gestión en la nube, alega que en el lote 3 todavía no se ha instalado ningún sistema de medidores y



analizadores de consumos en las instalaciones, y que la empresa YOMEE se hará cargo de la instalación y del mantenimiento durante 2 años.

En relación con el coste de control presencial y de actividad, alega que los equipos informáticos y las 10 líneas de telefonía, ya adquiridos por ser la actual prestaría del servicio, se hallan amortizados, y que pueden seguir siendo utilizados. Que ha acreditado documentalmente en la justificación los costes de licencias, mantenimiento GIM, sistemas energéticos, etiquetas NFC, y terminales móviles. En cuanto al personal administrativo para la integración efectiva del sistema propuesto, se alega que se ha avanzado mucho en los inventarios y documentación necesaria para la integración del sistema con ORION LOGIS, y que dicho coste se ha tenido en cuenta en la justificación de la oferta (apoyo de 1 oficial de 1ª adicional, ayudas a la integración incluidas en la oferta de TCMAN, y apoyo del Departamento de Mantenimiento del Grupo, incluido en gastos generales).

Respecto del coste de las subcontratas, alega que el rechazo se basa únicamente en la diferencia existente con el presupuesto estimado por la Administración, sin mayores argumentos. Que en la justificación de la baja se aportaron las ofertas de los proveedores de mantenimiento de elevadores, legionella, PCI, y alta tensión. Que el importe estimado por el órgano de contratación no guarda proporcionalidad entre los distintos lotes.

En cuanto a los costes de los fungibles y consumibles, alega que los costes estimados por la Administración no se corresponden con la realidad del servicio, porque el coste por metro cuadrado es muy dispar de unos centros a otros. Que conoce los costes reales, y que se aportó la acreditación de los mismos en el documento de justificación.

Finalmente, en relación con los costes de los vehículos, alega que se aportaron los presupuestos en el documento de justificación, y que los costes del vehículo del ingeniero se integran en la partida de gastos generales, puesto que éste se integra en la Flota de la provincia.

En definitiva, el Tribunal considera, en base a estas alegaciones y a la documentación justificativa presentada en su día, que la empresa recurrente justificó razonable y suficientemente su oferta incurso inicialmente en presunción de anormalidad, y que la exclusión acordada no es conforme a Derecho, por lo que se estima el recurso, se anula la



resolución de exclusión, y se retrotrae el procedimiento al momento anterior a su dictado para que, considerando la oferta de la empresa EULEN, S.A. suficientemente justificada, continúe el procedimiento por sus trámites.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. J.Z.B., en representación de EULEN, S.A., contra su exclusión notificada con la adjudicación del lote 3 de la licitación convocada por la Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública de la Comunidad Valenciana para contratar el *“Servicio de mantenimiento integral (preventivo, correctivo, conductivo y la gestión de estos), en los edificios adscritos a la Conselleria de Sanitat i Salut Pública”*, expediente 239/2020, con los efectos declarados en el último fundamento de derecho de esta Resolución.

**Segundo.** Levantar la suspensión del lote 3 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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.