



Recurso nº 318/2022

Resolución nº 441/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de abril de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.R.A. en representación de MANUFACTURAS AURA, S.A., contra la exclusión de la licitación y posterior adjudicación convocada por la División Económica y Técnica del Cuerpo Nacional de Policía para contratar la *“Adquisición y distribución de la uniformidad para las promociones de alumnos de Escala Básica y Escala Ejecutiva de la Policía Nacional para el curso 2022-2023, formado por diecisiete lotes independientes.”*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha de 20 de septiembre de 2021, la Dirección General de la Policía, mediante anuncio insertado en el BOE nº 225, publicó un procedimiento abierto para la adquisición y distribución de la uniformidad para las promociones de alumnos de Escala Básica y Escala Ejecutiva de la Policía Nacional para el curso 2022- 2023 formado por diecisiete lotes independientes.

En relación con el lote XII relativo al *“Cinturón de Uniformidad”*, cuyo importe de licitación asciende a 77.470, 25 euros, impuestos incluidos se presentaron tres empresas licitadoras:

- MANUFACTURAS AURA, S.A.
- GUARNICIONERÍAS ROAL, S.A.
- ALBRETCH BENDER, GMBH U.C.O

Segundo. De dichas ofertas, pasaron a la Fase B, en la que se llevaría a cabo la apertura de la oferta económica, MANUFACTURAS AURA, S.A., con 30 puntos y GUARNICIONERÍAS ROAL, S.A., con 40 puntos.

Tercero. En fecha de 23 de diciembre de 2021 se aprobó por la Mesa de Contratación el *“Informe de valoración de muestras presentadas en el procedimiento abierto sujeto a*



regulación armonizada y de tramitación anticipada”, procediéndose a la apertura de las ofertas económicas.

Cuarto. Examinadas las diferentes ofertas presentadas para el Lote XII, la empresa MANUFACTURAS AURA presentó una oferta económica que rebajaba en más de un 20% la media de las ofertas presentadas para dicho lote, calculada una vez descontada la oferta más elevada de todas las presentadas. Por ese motivo se procedió a dar trámite de audiencia a la mencionada empresa, para que, en un plazo suficiente, enviara la documentación e información pertinente para la justificación del bajo nivel de su oferta económica.

Quinto. Presentada la justificación, el Órgano de Contratación evaluó la documentación aportada y redactó un informe técnico en el que se llegó a la conclusión de que la sucinta información presentada por la empresa MANUFACTURAS AURA no justificaba adecuadamente su oferta, no aportando los argumentos necesarios en relación a la viabilidad de la misma.

Sexto. En fecha de 13 de enero de 2022 se puso en conocimiento de la Mesa de Contratación el informe técnico, la cual acordó excluir de la licitación la oferta presentada por la empresa MANUFACTURAS AURA S.A., para el lote XII de la licitación por incurrir en baja anormal o desproporcionada no justificada.

Séptimo. En fecha de 20 de enero, la Mesa de Contratación propuso la exclusión de MANUFACTURAS AURA, S.A., y la adjudicación del Lote XII del contrato a GUARNICIONERÍAS ROAL S.A., adjudicación aprobada mediante Resolución del Secretario de Estado de Seguridad el 18 de febrero de 2022, y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP en adelante) el 23 de febrero del mismo año.

Octavo. En fecha de 15 de marzo de 2022, MANUFACTURAS AURA S.A., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la exclusión y la adjudicación del Lote XII de la mencionada licitación.

Noveno. La Secretaría del Tribunal en fecha 22 de marzo de 2022 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.



Décimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 23 de marzo de 2022 acordando levantar la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar con sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente Tribunal es competente para conocer este recurso de acuerdo con 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 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. Se trata de un acto objeto de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de un contrato de suministros que supera el umbral cuantitativo señalado en el artículo 44.1.a) de la LCSP. Igualmente, se trata de un acto recurrible al tratarse de la resolución de adjudicación del contrato con arreglo al artículo 44.2.c) LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legalmente establecido de conformidad con el artículo 50 LCSP.

Cuarto. La parte recurrente, está legitimada para interponer el presente recurso conforme al artículo 48 del TRLCSP.

Consta en el expediente administrativo (Documento 13.6) que, según se ha señalado en los antecedentes, la Mesa de Contratación de la Dirección General de la Policía, en sesión celebrada el 20 de enero de 2022, valoró el informe emitido por el Servicio de Vestuario el día 13 de diciembre de 2021, en el que se proponía la exclusión de la licitación del recurrente por no explicar satisfactoriamente la baja contenida en su oferta. En los acuerdos adoptados en la referida sesión la Mesa de Contratación se limita a proponer la adjudicación del Lotes XII a GUARNICIONERIAS ROAL, S.A.

Consta igualmente la resolución del órgano de contratación, en la que se acuerda la adjudicación de los Lotes que conformaban el contrato. Si bien no incorpora acuerdo de



exclusión del recurrente (acuerdo, por otro lado, que no le fue propuesto por la Mesa de Contratación, según se ha indicado) debe entenderse tácitamente adoptado en este acto, por lo que procede reconocer al recurrente la legitimación para recurrirlo.

Quinto. Impugna la parte recurrente su exclusión y posterior adjudicación a otro licitador por dos motivos: incorrecta valoración técnica de la oferta de y por haberse dictado la exclusión y posterior adjudicación a otro licitador tras excluir indebidamente su oferta, siendo la inadmisión de la justificación de la oferta improcedente.

En relación con la incorrecta valoración técnica de la oferta presentada por la parte recurrente, considera la misma que la valoración técnica realizada no es conforme a lo previsto en los pliegos y resulta arbitraria y discriminatoria puesto que, la muestra aportada por MANUFACTURAS AURA S.A., cumplía con todos los requerimientos del anexo técnico y debía habersele otorgado la máxima puntuación.

En relación con el Segundo motivo sostiene que la solicitud de justificación realizada por la Mesa era de carácter genérico y que por ello, la justificación no conocía qué motivos concretos debía referirse. Así mismo, considera que la justificación no debía ser exhaustiva y que el informe técnico por el que se inadmite carece de la adecuada motivación, siendo por tanto, totalmente arbitraria y discriminatoria.

En cuanto a los concretos motivos en los que se considera la oferta anormalmente baja no justificada, aporta con el escrito de interposición del presente recurso su justificación.

- Coste del Flete
- Coste de la entrega en el Almacén de destino
- Coste de manipulación
- Coste del transporte a la Policía Nacional
- Coste de los informes preceptivos

Por último, hace referencia a otro procedimiento de contratación, esta vez con la Guardia Civil, en el que presentando una oferta similar, sí fue admitida, siendo el mismo el órgano de Contratación, por lo que esta diferencia de criterio constituye, a su juicio, una manifiesta vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación y de la doctrina de la vinculación a los actos propios.



Sexto. Por su parte, el Órgano de Contratación solicita la desestimación del recurso por ser conforme a derecho la exclusión que se hizo del recurrente y la posterior adjudicación de la licitación.

En relación con la valoración de la oferta en la Fase A, considera en Órgano de Contratación que la interpretación a la redacción del Anexo Técnico del PPT realizada por la parte recurrente no es conforme con la literalidad del texto y que la muestra presentada no satisface los requerimientos técnicos y no se ajusta al patrón de la muestra, presentando costuras inadecuadas.

En lo relativo a la inadmisión de la justificación de la oferta anormalmente baja, sostiene que la exclusión no fue automática, se solicitó de forma genérica con el fin de no coartar la libertad de la empresa para realizar su justificación ni limitar los elementos de juicio que la empresa tuviese a bien aportar y estuvo basada en un informe técnico perfectamente motivado. A su vez, alega que la parte recurrente en su escrito de recurso aporta nueva información que no fue aportada en el momento de justificar su oferta.

Por último, en relación con la admisión de una oferta similar por la Guardia Civil, alega el órgano de Contratación que la Mesa de Contratación en los dos órganos que contratan son distintos, aunque sea idéntica la figura del Órgano de Contratación, gozando de cada uno de ellos de autonomía plena para la gestión de sus necesidades mediante la contratación pública a través de sus diferentes servicios y unidades. Considera que la admisión por parte de la Guardia Civil no entraña una diferencia de criterio, ni constituye una desigualdad de trato o discriminación, no concurriendo los requisitos de la doctrina de actos propios. A su vez, la exclusión no fue arbitraria, sostiene, puesto que no fue adoptada de forma automática, sino después de solicitar a la empresa justificación de su oferta incurso en presunción de anormalidad y adoptada por unanimidad en la Mesa de Contratación.

Séptimo. A la vista de las alegaciones de las partes, este Tribunal va a dividir los tres motivos esgrimidos por la parte recurrente para proceder a su análisis de una forma sistematizada.

Octavo. En relación con el primer motivo, relativo a la valoración de la oferta de la parte recurrente en la Fase A, debemos partir en nuestro análisis de la doctrina ampliamente consolidada de este Tribunal en relación con la discrecionalidad técnica de la administración en la valoración de las proposiciones. Valoración eminentemente técnica y



no jurídica que impide, salvo en lo relativo a ciertas cuestiones formales, entrar a su valoración, por la falta de conocimientos y especialización del mismo en la materia.

La parte recurrente lleva a cabo una crítica de la valoración otorgada en la adjudicación del contrato, estableciendo cómo debería haberse valorado y proponiendo una alternativa en la valoración. No obstante, como ya hemos manifestado, este Tribunal no puede entrar en la valoración de los criterios técnicos adoptados por el Órgano Contratación.

En este sentido, la Resolución 482/2021, de 30 de abril *“en efecto, por lo que se refiere a los criterios sometidos a juicio de valor, cuya impugnación se desarrolla en el escrito de recurso, debe partirse de la discrecionalidad técnica de que goza en órgano de contratación en orden a la apreciación de estos criterios, de tal suerte que solo podrán ser atacados cuando se acredite que incurren en error material o que alcanzan una conclusión absurda o arbitraria.*

Así, la Resolución 739/2015, de 30 de julio, se pone de manifiesto que «en la reciente Resolución nº 563/2015 de 19 de junio se dijo: “Con relación a esta cuestión, este Tribunal ya en sus Primeras resoluciones nº 269/2011, de 10 de noviembre y 280/2011, de 16 de noviembre señaló: “En fin, en cuanto a irregularidad de la valoración técnica, como ha señalado anteriormente este Tribunal, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”».

También puede traerse a colación la más reciente resolución 456/2015 en que se exponía: «Este Tribunal ha señalado reiteradamente que los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados



precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible predecir de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos.

No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una presunción de acierto y veracidad 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.

Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 «para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que, en el contenido del Informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación».



Estas conclusiones son directamente aplicables al caso que nos ocupa en el que la totalidad de la valoración cuestionada responde a criterios evaluables mediante juicio de valor.

Si bien, a lo largo del escrito de interposición del recurso, ninguna referencia se hace a la impugnación de la valoración por cuestiones formales, ya sean relativas a normas e competencias o procedimiento o a criterios de arbitrariedad o que hayan dado lugar a discriminación, por mucho que se haya hecho referencia a que la valoración es arbitraria, ninguno de los motivos alegados son formales, sino materiales y afectan a la valoración misma realizada por el órgano técnico.

Lo anterior impide que este Tribunal pueda entrar a cuestionar la valoración realizada por el órgano de contratación, pues no se ha acreditado que se haya realizado sin seguir el procedimiento previsto ni que incurra en error material, ni alcance una conclusión absurda o arbitraria.

Noveno. En lo relativo al Segundo motivo esgrimido, a la vista de las alegaciones de las partes, es imprescindible analizar la doctrina de este Tribunal en relación con la justificación de las ofertas anormales o desproporcionadas. En este plano, se puede recurrir a la Resolución nº 839/2017 que sintetiza la doctrina del siguiente modo: *“Así, en la Resolución 488/2015 declaramos que “En materia de la actuación de los órganos de contratación en presencia de ofertas anormales o desproporcionadas, así calificadas por exigencia de las previsiones establecidas en los Pliegos del Contrato, también es profusa la doctrina de este Tribunal de Contratación y, así y por todas, podemos citar la resolución 371/2015, en la que citábamos otras, señalando, al respecto, que, en la Resolución nº 683/2014, de 17 de septiembre, con cita de la Resolución 142/2013, de 10 de abril, señalábamos que “la decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante. Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, la finalidad de la Legislación de Contratos es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad. No se trata de 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.

En caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación.

Como también señala la nueva Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, “El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos...”

En el mismo sentido, en nuestra Resolución 832/2014, de 7 de noviembre de 2014, señalamos que: En aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe, pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado, rebatiendo su argumentación...”

En el mismo sentido se han pronunciado las Resoluciones 786/2014, de 24 de octubre, 804/2014, de 7 de noviembre y 225/2015, de 6 de marzo.

De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señalamos 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.”

Continúa la Resolución 786/2014 declarando que “para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...”

“Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, en los términos a que hemos hecho referencia antes, con cita de nuestra doctrina, análisis que exige considerar el requerimiento del órgano de contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida al respecto por el licitador”.

En el presente supuesto, el recurrente cuestiona su exclusión del proceso de licitación por haber sido declarada su oferta en temeridad por su bajo importe, señalando los motivos concretos por los que se excluyó su oferta e intentando justificar ante este Tribunal el error acometido por parte del Órgano de Contratación.

Por su parte, el Órgano de Contratación que ya había analizado los motivos de la baja desproporcionada de la oferta de la parte recurrente, vuelve a analizar las alegaciones de la misma, emitiendo las conclusiones antes expuestas.

Desde el punto de vista procedimental, el órgano de contratación ha cumplido todos los trámites necesarios por cuanto, la decisión del mismo se ha efectuado tras haberse recabado las justificaciones oportunas de la licitadora en cuestión, que han sido valoradas desde el punto de vista técnico por los técnicos a los que correspondían, que valoró igualmente en su momento la calidad técnica de las ofertas presentadas y mediante una resolución motivada que permite a la parte recurrente conocer las razones por las cuales su oferta fue excluida de la licitación.

Es por ello, que este motivo ha de ser igualmente desestimado, por ser conforme a derecho la inadmisión del recurrente, habiéndose cumplido todos los requisitos formales para ello y

no pudiendo este Tribunal entrar a valorar la nueva documentación aportada por la parte recurrente para justificar la baja en este momento procesal.

Décimo. En cuanto a la última circunstancia alegada por la parte recurrente, relativa a que una oferta similar fue admitida y propuesta como adjudicataria en una licitación convocada por la Guardia Civil en la cual el Órgano de Contratación era coincidente, debemos manifestar que en primer lugar este Tribunal no conoce las circunstancias concretas atinentes a cada licitación y si realmente son similares o no, al no haber tenido acceso a dicho expediente.

En segundo lugar, que aunque el Órgano de Contratación fuese coincidente, no lo es el órgano proponente ni la mesa de contratación, por lo que las necesidades no tienen por qué ser equivalentes.

En tercer lugar, que estamos hablando de licitaciones distintas, que no conocemos si atienden a los mismos parámetros y que pueden sufragar necesidades de distinto orden.

Consecuentemente, este motivo de impugnación no puede ser tampoco admitido, puesto que solicita a este Tribunal decidir sobre la analogía con otro expediente de contratación que le es desconocido y sobre el que no se puede pronunciar.

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. S.R.A. en representación de MANUFACTURAS AURA, S.A., contra la exclusión de la licitación y posterior adjudicación convocada por la División Económica y Técnica del Cuerpo Nacional de Policía para contratar la *“Adquisición y distribución de la uniformidad para las promociones de alumnos de Escala Básica y Escala Ejecutiva de la Policía Nacional para el curso 2022-2023, formado por diecisiete lotes independientes.”*,

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa 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 de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.