



Recurso nº 687/2022 C. Valenciana 172/2022

Resolución nº 943/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 28 de julio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.D.I.V.G., en representación de SATARA SEGURIDAD, S.L., contra su exclusión y la adjudicación del lote 1 de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada para contratar el *“Suministro de vestuario y material técnico para el personal de policía local y protección civil de Pilar de la Horadada”*, expediente 10/2021/contrata; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por acuerdo de la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 7 de septiembre de 2021 se acordó aprobar el expediente de contratación y disponer la publicación en el perfil del contratante del anuncio de la licitación del contrato de *“Suministro de vestuario y material técnico para el personal de policía local y protección civil de Pilar de la Horadada”*, expediente 10/2021/contrata, cuyo valor estimado es de 314.620,00 euros, estando dividido en dos lotes y siendo objeto del presente recurso el primero de ellos *“Suministro de Vestuario y Equipación para Policía Local”*.

Segundo. Al lote 1 de la referida licitación concurrieron dos empresas, siendo ambas admitidas. Para la valoración de los criterios dependientes de juicio de valor (30 puntos) se solicitó informe del Jefe de Obras y Servicios, que lo emitió, asignando una valoración de 27,45 puntos a la oferta de INSIGNIA UNIFORMES, S.L. y 13,50 puntos a la presentada por la recurrente.

Tal propuesta fue asumida por la mesa de contratación en la sesión celebrada el 28 de diciembre de 2021, procediéndose a continuación a la apertura de la oferta económica.



La oferta presentada por la recurrente ascendió a 40.312,50 euros, mientras que la de INSIGNIA UNIFORMES, S.L. fue de 50.582,10 euros, en ambos casos, más el IVA correspondiente.

La mesa de contratación requirió informe técnico de valoración de los criterios de evaluación automática (sólo precio, con un peso de 70 puntos). En dicho informe el Jefe de Obras y Servicios hizo constar que la oferta de la recurrente estaba incurso en presunción de anormalidad, al ser inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta concurriendo únicamente dos licitadores, conforme a lo estipulado en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP).

En coherencia con lo anterior, el 18 de enero de 2022 la mesa de contratación toma conocimiento del informe y acuerda requerir a SATARA SEGURIDAD, S.L. para que justifique el carácter desproporcionado o anormal de su oferta.

Tercero. Atendiendo al requerimiento últimamente mencionado, la recurrente presentó un documento exponiendo, en síntesis, lo siguiente:

- Que ha suministrado uniformes a más de 500 Ayuntamientos.
- Aporta certificados de buena ejecución de suministros similares y recientes a otras administraciones públicas.
- Expone que cuenta con elevada solvencia económica y financiera y con un seguro de responsabilidad civil de 3.000.000 de euros.
- Aporta facturas emitidas a otros clientes con tarifas análogas a las ofertadas.
- Justifica mediante facturas la adquisición de tecnología específica que, a su entender, le hace más competitiva en el desarrollo de la uniformidad.
- Expone que son fabricantes y cuentan con talleres propios, aportando fotografías y alta en Impuesto de Actividades Económicas (IAE).
- Informa que cuenta con certificados ISO de gestión de calidad, gestión medioambiental y seguridad y salud en el trabajo.
- Expone que ha sido beneficiaria de varias subvenciones para realizar inversiones en maquinaria industrial nueva repercutiendo en una mejora de costes.



La anterior justificación es remitida por la mesa al referido técnico para su valoración, emitiendo éste un informe en fecha 24 de marzo de 2022 en el que concluye lo siguiente:

“Con la documentación aportada por este licitador como justificación al bajo nivel de precios de su oferta, este solo presenta facturas de adquisición de cuatro máquinas, no justificando el ahorro que le permiten los procedimientos de fabricación derivados de la implantación de tales máquinas, el mero hecho de presentar los costos de estas no justifica el ahorro en el proceso de fabricación o los servicios prestados. En cuanto a las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras, el licitador presenta facturas, en las que solo justifica precios similares en otros ayuntamientos del 49% de los artículos a suministrar, no justificando el ahorro derivado de las condiciones favorables para suministrar el resto de los artículos o la adquisición de las materias primas de los productos que fabrica o confecciona. En relación a las condiciones en materia medioambiental, social o laboral y de subcontratación, o precios por debajo de mercado no se aportan documentación significativa alguna que lo justifique, solo declaración responsable. En relación a la fabricación de uniformidad con talleres propios, para el cual aporta el anexo nº9 donde se adjunta copia del modelo 036 de la agencia tributaria, alta en el IAE de licitador, donde según manifiesta, “se puede apreciar que el I.A.E. 453 de nuestra empresa es, entre otros, el de CONFECCIÓN DE TODA CLASE DE PRENDAS DE VESTIR”, la documentación presentada no hace referencia a ningún epígrafe de confección de ropa, solo epígrafes del grupo 65 COMERCIO. MENOR PRODUCTOS INDUSTRIALES NO ALIMENTICIOS y epígrafe del grupo 31 FABRICACIÓN DE PRODUCTOS METÁLICOS. En lo relativo al bajo nivel de los precios o costes por la posibilidad de obtención de ayudas, solo justifica la documentación de obtención de las ayudas, no como la implementación de estas repercute en los costos de los artículos a suministrar.

Por lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe, tras realizar el estudio de la documentación presentada por la mercantil SATARA SEGURIDAD S.L. inmersa en valor anormal o desproporcionado, no considera suficientemente justificada el valor anormal o desproporcionado de la oferta presentada”.



Cuarto. A la vista del informe anterior la mesa propone y la Junta de Gobierno dispone, en sesión de 6 de abril de 2022, la exclusión de la recurrente, requiriendo a la otra licitadora la aportación de documentación necesaria para la adjudicación del contrato.

Quinto. El 12 de abril de 2022 la recurrente presenta alegaciones, en las que critica el informe técnico de valoración y solicita que se valore nuevamente la justificación de su oferta.

Sexto. El 18 de mayo de 2022, tras verificar la documentación requerida al otro licitador, la Junta de Gobierno Local dicta resolución de adjudicación del contrato, siendo éste el acto recurrido.

Séptimo. En fecha 27 de mayo de 2022 SATARA SEGURIDAD, S.L. interpone el presente recurso especial en materia de contratación, considerando improcedente la exclusión acordada, por entender suficientemente justificada la viabilidad de su oferta.

Octavo. El órgano de contratación ha presentado informe, interesando la desestimación del recurso, al que adjunta a su vez un informe del mismo técnico que juzgó no justificada la viabilidad de la oferta, donde se ratifica en su tesis.

Noveno. En fecha 15 de junio de 2022 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 21 de junio de 2022 se presentan alegaciones por la entidad INSIGNIA UNIFORMES, S.L., que en esencia reitera lo expresado en el informe técnico, y añade que la recurrente fue excluida por oferta anormalmente baja en otra licitación, habiendo sido confirmada tal exclusión por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Décimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 8 de junio de 2022 acordando mantener la suspensión del lote 1 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 recurso se interpone ante órgano competente para tramitarlo y resolverlo, conforme a lo previsto en el artículo 46.4 de la LCSP y del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del acto de exclusión y adjudicación de un contrato de suministro (artículo 44.2 b) y c) de la LCSP), celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1 a) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone por persona legitimada para ello (artículo 48 de la LCSP), pues se interpone por el licitador excluido que ha presentado la mejor oferta económica.

Cuarto. En cuanto al fondo del asunto, la empresa SATARA SEGURIDAD, S.L. (en lo sucesivo, SATARA) incurrió en presunción de anormalidad por un 0,30 % respecto del umbral establecido. Presentó un documento de justificación, con una serie de anexos.

El informe de fecha 24 de marzo de 2022, en el que se fundamenta la exclusión acordada, no considera suficientemente justificada la oferta de la recurrente, por los siguientes motivos:

- Las facturas de adquisición de la maquinaria no justifican el ahorro en el proceso de fabricación.
- Las facturas emitidas a otros ayuntamientos con precios similares a los ofertados en el presente procedimiento sólo se refieren al 49 % de los artículos, y no justifican el ahorro derivado de las condiciones favorables de que dispone para suministrar los productos.
- El modelo 036 aportado no justifica su condición de fabricante.
- Justifica la obtención de ayudas, pero no como la implementación de estas repercute en los costos de los artículos a suministrar.

La empresa recurrente realizó alegaciones sobre este informe, que no fueron contestadas.



En el recurso se alega que: i) la valoración de su justificación ha sido realizada por el responsable del contrato, sin solicitar el asesoramiento técnico del servicio, como exige el artículo 149 de la LCSP, ii) su oferta incurre en presunción de anormalidad por tan sólo un 0,30 %, iii) ante un requerimiento genérico, presentó una justificación completa y exhaustiva, acreditando los precios de productos iguales a los del presente pliego que han sido suministrados exitosamente a otros municipios, iv) justificó su condición de fabricante, lo que evita márgenes de distribución (documento 17 del recurso), v) la obtención de ayudas de Estado, lo que redundaría en la posibilidad de reducir precios, vi) la han excluido sin solicitar ningún tipo de documentación adicional, ni justificación, vii) no es necesario justificar todos los artículos del pliego, sino sólo aquellos con cuya disminución de precios su oferta justifica la bajada de precios, viii) la adquisición de máquinas permite abaratar costes.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, se limita a decir que la valoración del técnico municipal es conforme con lo dispuesto en los pliegos, y que dicho técnico se ratifica en su informe de fecha 24 de marzo de 2022.

Pues bien, hay que decir en primer lugar que no es cierta la afirmación de la empresa recurrente de que en ningún caso ha visto rechazada una justificación de la presunción de anormalidad por ella presentada. Como alega la empresa INSIGNIA UNIFORMES, S.L. (en lo sucesivo, INSIGNIA), mediante la Resolución nº 19/2019 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid se desestimó el Recurso nº 431/2018 por ella interpuesto, contra una exclusión por temeridad acordada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

Por otro lado, no conocemos la causa por la que la empresa recurrente ha tachado algunos artículos en las facturas aportadas en el Anexo 5 de su justificación, relativas a los precios cobrados a otros municipios por productos similares. Podría ser que se tratara de artículos que no se exigen en el presente procedimiento, o que esta información le perjudique, al haberse ofertado estos productos a precios superiores. En cualquier caso, no es esta la forma apropiada de actuar ante la Administración.

Dicho esto, este Tribunal no considera necesario, y menos aún con el reducido margen por el que la empresa recurrente se halla en presunción de anormalidad, que para justificar los

precios de cada producto se deba aportar un detallado estudio de contabilidad analítica o de costes.

Se considera suficiente, como ha hecho la empresa SATARA, acreditar haber suministrado productos similares a otros municipios y para la Policía Local, por precios semejantes.

No se comparte la afirmación de la empresa recurrente de que sólo sea necesario acreditar el importe del contrato por el que se encuentra en presunción de anormalidad. Una vez incurra una oferta en presunción de anormalidad, la empresa afectada debe justificar toda ella, aunque, en el presente caso, al tratarse de un contrato de suministro, se considera suficiente acreditar los precios de la mayoría de los artículos ofertados, que hacen que la oferta, en su conjunto, sea viable.

Este Tribunal ha analizado las facturas aportadas en el Anexo 5 del escrito de justificación, y ha encontrado aproximadamente un 60 % de productos similares a los exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT). Todos ellos por precios inferiores, en mayor o menor medida, a los precios unitarios de licitación (excepto algunos zapatos y las linternas). El informe que motivó la exclusión no cuestiona que los precios de las facturas sean similares a los ofertados en el presente procedimiento.

Este Tribunal considera que la justificación presentada acredita los precios de la mayoría de los productos, entre ellos, los que se entienden más comunes y, por ello, globalmente los de mayor coste, como pantalones, polos, camisetas, cazadoras, gorras, calcetines, botas, zapatillas, cinturones, guantes, y chalecos. Quedan fuera, por ejemplo, las gorras de plato, corbatas, guantes de gala, botines de piel, hombreras, defensas, y porta spray.

Además de lo anterior, a los efectos de justificar la oferta ha de tenerse en cuenta que:

- La empresa SATARA declara tener la condición de fabricante, lo que supone un abaratamiento de costes al evitar márgenes de distribución. Es cierto que el modelo 036 aportado no justificaba tal condición, pero presentó como principio de prueba varias fotografías del taller de confección de las prendas. En la escritura de poder aportada con el recurso, de fecha 4 de octubre de 2011, consta como objeto social de SATARA la fabricación de artículos de seguridad, suministros policiales, ropa laboral, calzado, complementos y señalización de tráfico.



- El hecho de contar con determinada maquinaria supone un abaratamiento de costes, y lo mismo el haber obtenido subvenciones. No cuestiona el informe de 24 de marzo que las máquinas no sean las adecuadas para el proceso productivo, sino sólo que *“los costos de estas no justifican el ahorro en el proceso de fabricación o los servicios prestados”*. Lo que no es admisible, ya que resulta evidente que la tenencia de determinada maquinaria específica para el desarrollo de la uniformidad permite abaratar costes.

Se estima el recurso, anulándose la resolución de exclusión, por no ser conforme a Derecho, y se retrotrae el procedimiento al momento anterior a su dictado, para que, con la aceptación de la oferta de la empresa recurrente, éste continúe 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. L.D.I.V.G., en representación de SATARA SEGURIDAD, S.L., contra su exclusión y la adjudicación del lote 1 de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Pilar de la Horadada para contratar el *“Suministro de vestuario y material técnico para el personal de policía local y protección civil de Pilar de la Horadada”*, expediente 10/2021/contrata, con los efectos declarados en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 1 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.