



Recurso nº 836/2022 C. Valenciana 207/2022

Resolución nº 1000/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. M. F. en representación de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., contra su exclusión y la propuesta de adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Benissanó para contratar el *“Servicio de apoyo a la gestión, liquidación, inspección, notificación y recaudación de tributos municipales, y otros ingresos de derecho público mediante procedimiento abierto”*, expediente 1106/2020; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por medio de anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) del día 11 de abril de 2022, el Ayuntamiento de Benissanó licitó el contrato de *“Servicio de apoyo a la gestión, liquidación, inspección, notificación y recaudación de tributos municipales, y otros ingresos de derecho público mediante procedimiento abierto”*, expediente 1106/2020, con un valor estimado de 140.000,00 euros.

Segundo. Se presentaron al proceso de licitación dos empresas, a saber, COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A., a la que se ha propuesto como adjudicataria y la recurrente, MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. La Mesa consideró que la oferta de esta última incurría en valores anormales o desproporcionados y, tras la tramitación del oportuno procedimiento al efecto, estimó que no había quedado justificada la oferta, con la consecuencia de la exclusión de la misma y proposición de adjudicación a la otra licitadora. Este acuerdo de exclusión, adoptado el 3 de junio de 2022, conviene precisar que no consta notificado a la recurrente, aunque sí consta su publicación en la PLACSP el 8 de junio de 2022.



Tercero. Disconforme con dicha exclusión formula recurso especial en materia de contratación en el que argumenta los siguientes motivos que se exponen sintéticamente: a) considera que el argumento principal para no admitir la justificación consiste en el bajo nivel de los costes, especialmente de personal cuando, en este punto, el pliego se limita a exigir que la empresa aporte el personal necesario para la realización del servicio sin concretar unos medios personales concretos, por lo que no puede el informe técnico utilizar este argumento; b) falta de motivación con infracción de los artículos 149.4 y 35 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). El acuerdo de la Mesa no somete a crítica el informe técnico sobre la justificación de la recurrente, sino que se limita a aceptarlo y no se ofrecen datos económicos concretos. No existe tampoco motivación *in aliunde*, sin que se le haya trasladado el informe técnico; c) COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. debió ser excluida por no ofrecer en propiedad el programa informático para desarrollar la gestión recaudatoria del municipio tal y como exigía el pliego, así como tampoco da cumplida justificación de que el programa se encuentra implantado en diversos municipios.

Cuarto. El órgano de contratación expone que se han respetado los preceptos que la recurrente considera infringidos. Así, considera que el artículo 149.4 de la LCSP ha sido respetado en cuanto a la observancia del procedimiento de evaluación de las ofertas anormales o desproporcionadas y que se ha motivado suficientemente la no aceptación de las justificaciones ofrecidas, añadiendo que el informe no se refiere exclusivamente a cuestiones de personal, sino también a otros aspectos. Es correcto, expone, la afirmación de que el pliego no exige un personal concreto sino el personal suficiente para la prestación del servicio contratado, pero es la oferta de la recurrente la que vincula un personal determinado en número y cualificación. Considera el informe que la recurrente habla impropiaamente de acuerdo de adjudicación cuando lo que se ha recurrido es la exclusión y propuesta de adjudicación. Las motivaciones se exponen en el acuerdo de adjudicación y exclusión. Es la adjudicación el acto que la ley exige que sea motivado. En relación a la solicitud de exclusión de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. entiende que ésta ha cumplido los pliegos.



Quinto. En fecha 5 de julio 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 12 de julio de 2022 se presentan alegaciones por la entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. (en lo sucesivo, CGI), quien expone, resumidamente, que si se confirma la exclusión de la recurrente perdería legitimación para sostener el motivo de recurso en el que pretende la exclusión de CGI. Considera que el juicio de la Mesa sobre la justificación de la oferta anormal es un juicio técnico, no revisable salvo defecto procedimental o arbitrariedad. La resolución recurrida se encuentra debidamente motivada conforme a las exigencias del artículo 151 de la LCSP. La justificación por el licitador incurso en baja anormal o desproporcionada es incompleta y por ello procede su exclusión conforme al artículo 149 de la LCSP. En relación a la petición de exclusión de su oferta expone CGI que la propiedad del software se considera como un criterio sujeto a juicio de valor. Expone que CGI acreditó disponer de las licencias de uso y los municipios en los que está implantado dicho programa de gestión.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 13 de julio de 2022 acordando adoptar de oficio la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal resulta competente en aplicación del artículo 46.4 de la LCSP y en virtud 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 acuerdo de la Mesa de Contratación por el que se excluye la proposición fue adoptado en la reunión de 3 de junio de 2022 y no consta que fuera notificado individualmente a la recurrente. No obstante, dado que dicho acto fue publicado en la



PLACSP el 8 de junio de 2022 y el recurso se interpone con fecha 27 de junio de 2022, hay que convenir que el recurso ha sido formulado dentro del plazo de 15 días señalado por el artículo 50 de la LCSP.

Tercero. Respecto de la recurribilidad del acto, hay que indicar que se pretenden en el recurso dos cuestiones diferenciadas. En primer lugar, la impugnación del acto de exclusión de su proposición y en segundo lugar la impugnación de la propuesta de adjudicación del contrato adoptado en el mismo acuerdo de la Mesa de contratación que se recurre. En efecto, en el acta de la Mesa de contratación que se impugna se adoptan dos acuerdos:

“Los miembros de la Mesa de Contratación hacen propio el informe y entienden que no se ha justificado suficientemente la oferta presentada por el licitador MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN SL conforme a lo dispuesto en el artículo 149 LCSP. En consecuencia, acuerdan la exclusión de la oferta.

(...)

Único. - Elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación del contrato a favor del licitador COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS SA, por ser el único licitador cuya oferta ha sido admitida”.

El artículo 44.2 b) de la LCSP establece que:

“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

(...)

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la Mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o



licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

Por lo tanto, la impugnación del acuerdo de exclusión es un acto susceptible de ser impugnado a través del recurso especial en materia de contratación.

Por otra parte, el otro acto que se recurre es la propuesta de adjudicación adoptada por la Mesa de contratación en la misma acta de 3 de junio de 2022 y, en este sentido, la recurrente entiende que el propuesto como adjudicatario debe ser excluido por incumplimiento de lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT).

Pues bien, con independencia de lo que luego se resuelva con respecto a la impugnación del acuerdo de exclusión, hay que resaltar, desde este momento, que la propuesta de adjudicación, como ha declarado reiteradamente este Tribunal, no es un acto de trámite susceptible de recurso especial en materia de contratación, por cuanto ni decide directamente o indirectamente sobre el fondo del asunto ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce indefensión o perjuicio irreparable. En esa línea, el artículo 157.6 de la LCSP establece que *“la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración”*.

La doctrina referida se ha expuesto en numerosas resoluciones de este Tribunal, entre otras muchas, en la Resolución nº 416/2022, de 31 de marzo:

«Como hemos dicho en muchísimas ocasiones, entre otras en la resolución 1271/2019, de 11 de noviembre de 2019, plenamente aplicable al presente recurso:

“Respecto a los actos recurribles el art 44.2 señala que pueden ser objeto del recurso, en lo que ahora nos interesa, las siguientes actuaciones:

“b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que



concurrir las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

(...)

En el presente caso, el valor estimado del contrato de servicios, en cuestión rebasa el referido umbral.

Ello, no obstante, verificar la admisibilidad del recurso exige comprobar, a su vez, que los actos impugnados puedan ser objeto de recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el art. 44.2 LCSP, mencionado.

La Resolución 1052/2018, 16 de noviembre, dictada entre otras muchas en el mismo sentido, por este Tribunal señala que «en cuanto al acto recurrido, es regla general en nuestro derecho administrativo que contra los actos de trámite no cabe la interposición independiente de recurso administrativo –sin perjuicio de que puedan ser impugnados juntamente con la resolución o acto de terminación del procedimiento–, salvo que aquellos sean de carácter cualificado, bien porque decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, bien determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, como se establece en el artículo 112.1 de la LPACAP. Ello no obstante el hecho de que no sea posible la impugnación independiente de un acto de trámite no cualificado no produce indefensión al interesado, que puede impugnar la resolución o acto definitivo que pone fin al procedimiento aduciendo los vicios del acto de trámite. Este era igualmente el criterio recogido en el artículo 40.2.b) y 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLSP). La nueva LCSP mantiene el criterio general de imposibilidad de recurso independiente contra los actos de trámite no cualificados en el primer párrafo de la letra b) del apartado 2, del artículo 44.2.b) (...). No existen



pues en el procedimiento abierto actos de admisión de licitadores ni de ofertas, en los términos en que a los mismos se refiere el del artículo 44.2.b) de la LCSP, siendo así que lo que aquí verdaderamente se recurre es el acto de la mesa por el que se clasifican las ofertas y la propuesta de adjudicación a favor del primer clasificado, acto que es de trámite no cualificado, por cuanto, como disponen expresamente los artículos 150.1 y 157.6 LCSP, la propuesta de mesa ha de ser aceptada por el órgano de contratación, sin que la propuesta de adjudicación cree derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración, pues el órgano de contratación puede rechazarla y no adjudicar el contrato de acuerdo con ella, motivando su decisión, de modo que el acto impugnado no decide directa o indirectamente el fondo del asunto, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión. En consecuencia, el acto no es recurrible, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP y 22.1. 4º del RPERMC, sin perjuicio de que los vicios de que adolezca el acto impugnado puedan hacerse valer en el recurso que se pudiera interponer bien por el propuesto como adjudicatario actual bien por otro licitador contra el futuro acto de adjudicación.

Sobre la posibilidad de interponer recurso contra la decisión de la mesa de contratación por la que se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato en favor de un determinado licitador es reiterada pues la doctrina de este Tribunal que recuerda que no cabe la interposición de recurso especial en materia de contratación frente a la propuesta de adjudicación. De conformidad con el art. 157.6 LCSP, “la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración”.

En definitiva, el Acta de la Mesa de Contratación, que recoge la propuesta de adjudicación, que es el acuerdo aquí impugnado no contiene una decisión administrativa de admisión o exclusión de licitadores, y no crea derecho alguno a favor del licitador propuesto, por lo que este acto no es susceptible de impugnación por esta vía.

El art 22 del Reglamento regula los requisitos de admisión señalando que solo procederá la admisión del recurso cuando concurran los requisitos allí recogidos



entre los que figura:” Que el recurso se interponga contra alguno de los actos enumerados en el artículo 40.2 del texto refundido citado.»

Así lo hemos reiterado en el acuerdo plenario de 17 de marzo de 2022, en el que expusimos:

“La propuesta de la mesa de contratación y, con carácter general, el acuerdo del órgano de contratación de clasificación de ofertas son actos de trámite que no reúnen las características que exige el artículo 44.2.b) de la LCSP para ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación, o el artículo 119.2.b) del Real Decreto-ley 3/2020, para ser objeto de reclamación. En particular, no se considera que decidan, directa o indirectamente, sobre la adjudicación, que es el acto propiamente recurrible, identificado como tal por el legislador en el artículo 44.2 c) de la LCSP y 119.2 c) del Real Decreto-ley 3/2020”.

Así se ha resuelto, entre otras, en las recientes Resoluciones nº 424/2020, nº 550/2020, nº 647/2020, nº 773/2020, nº 48/2021, y nº 1502/2021. Resoluciones que se consideran doctrina de este Tribunal.

En consecuencia, el recurso contra la propuesta de adjudicación ha de inadmitirse con base en el artículo 55 c) de la LCSP, por no ser el acto objeto de recurso susceptible del recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Determinado el acto que puede ser objeto del presente recurso, resulta que la recurrente resulta legitimada en cuanto licitadora excluida, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. La recurrente ha sido excluida del proceso de licitación por incurrir su oferta en valores anormales o desproporcionados y no haber justificado a criterio del órgano de contratación la viabilidad de la oferta, por lo que tiene un evidente interés legítimo en que se anule el acuerdo de exclusión que propugna y sea reintegrada al procedimiento de adjudicación, en el que puede tener opciones de ser adjudicataria.

Quinto. Respecto a la exclusión de la proposición de la recurrente, aquélla se adopta tras la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP, en el que el licitador, cuya oferta había sido declarada anormalmente baja por superar en más de 25 unidades



porcentuales el presupuesto base de licitación (cláusula 9.4 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en adelante PCAP) presentó la correspondiente justificación de su oferta, se emitió el correspondiente informe negativo por los servicios técnicos del órgano de contratación y la Mesa de contratación aceptando dicho informe entendió no justificada la anormalidad de la oferta y acordó, en consecuencia, la exclusión de la proposición de la recurrente.

Pues bien, en contra de lo que se afirma en el recurso, el informe emitido por la Arquitecta Municipal el 2 de junio de 2022 (documento nº 20 del expediente), sobre la justificación presentada, está, a juicio de este Tribunal, suficientemente detallado, desglosado y motivado:

“La empresa MCG en su Justificación de la Oferta Económica aportada, afirma que bajo el enfoque del principio de máxima eficacia/calidad y mínimo coste se basa en distintas medidas que conllevan a un ahorro en los costes del servicio aplicados a:

- * Metodologías y procedimientos*
- * Soluciones técnicas propias, en especial informáticas*
- * Sinergias (Recursos humanos...).*

A continuación, se procede al análisis de las motivaciones que ha argumentado el licitador para poder mantener su oferta:

Recursos humanos:

La adscripción de medios personales al servicio se concreta en las siguientes personas:

- Una persona encargada de la atención al contribuyente, con experiencia en tareas relacionadas con la gestión tributaria y la recaudación voluntaria, que realizará también las tareas y funciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.*



Categoría profesional: auxiliar (atención contribuyente)

Dedicación: 70 días

Coste computado: 28% de su jornada (5.600 €)

- Una persona de apoyo al servicio para las tareas de gestión tributaria.

Categoría profesional: auxiliar administrativo (tributaria)

Dedicación: 25% de su jornada (5.000 €)

Coste computado: 25% de su jornada

- Un coordinador en los servicios centrales, sin asistencia presencial continua, y sin asignación de coste directo al servicio licitado.

El único coste económico contabilizado de personal contemplado en detalle en la oferta es el correspondiente a los salarios de los dos auxiliares administrativos sujetos al Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos de la Provincia de Valencia con dedicación parcial. Y la estimación de gastos por desplazamiento de personal, contabilizados en 1.500 €.

Cabe objetar que la concreción de medios (personales) señalada que se ha contabilizado discrepa sustancialmente de la que inicialmente se presentó en el Proyecto Técnico de Organización y Ejecución del Servicio, que fue valorado con la máxima puntuación y en cuyo plan se afirmaba destinar al proyecto a las siguientes personas:

- Un Director del proyecto (Graduado en Relaciones Laborales), con una dedicación del 30% de su actividad al servicio, con presencia física cuando fuera requerida.

- Un Responsable de la Oficina (Licenciado en ADE), con una dedicación del 20% de su actividad al servicio, y que desarrollaría su actividad de forma presencial en atención al público, dos días a la semana. (Ahora estos días han sido reducidos a



70 anuales, que no cubren la atención presencial de un día adicional durante los periodos voluntarios de los tributos).

- Un Notificador. Con una dedicación del 20% de su actividad al servicio.*
- Los servicios centrales comunes de atención telefónica y los servicios informáticos.*

Metodologías y procedimientos:

La empresa manifiesta que se encuentra certificada y homologada por diferentes sellos de calidad que se citan en la Justificación de la Oferta.

Estas certificaciones garantizan la organización empresarial y sus métodos y procedimientos de trabajo.

Pero no se concreta y detalla su repercusión económica en el cálculo de costes que motive el ahorro en el precio ofertado.

Soluciones técnicas propias:

La Justificación de la Oferta argumenta que las aplicaciones informáticas elaboradas por el propio departamento técnico informático, ya están desarrolladas y no tienen costes marginales que puedan imputarse a esta contratación. Se dispone de un programa informático (SIMEP) de su propiedad, lo cual supone una ventaja económica frente a otras empresas que deben pagar derechos de uso por servicios informáticos de este tipo.

Sin embargo, aunque la construcción del software ya no genera costes calculables por encontrarse terminado y puesto en práctica, su mantenimiento (si bien se ha apelado al principio contable de importancia relativa), y la intervención del equipo informático de la empresa en la migración de la información (no tiene coste adicional, como se afirma) no queda suficientemente justificado.

Otros gastos:



Únicamente se contemplan como gastos repercutibles directos como Infraestructura de Oficina, los consumibles, ordenadores e impresoras sin más detalle. (864,50 €, considerándose amortizables en dos años los tres conceptos, incluso los consumibles).

Y en un capítulo aparte, se contabilizan 2.500 € como gastos de envío ordinarios/notificación sin detallar sus cálculos.

De la misma manera, la cantidad de 150 € figura como la garantía del aval, sin presentar justificación alguna documental.

Tampoco ha quedado contemplado el gasto de la contratación de una línea telefónica exclusiva de atención al ciudadano para el Ayuntamiento de Benissanó, y se desconoce dónde se ha previsto contabilizar económicamente la atención telefónica que se realizará a través de su Servicio de Atención Telefónica(SAT) que se presta de lunes a viernes de 8:00 a 19:00 h. de forma ininterrumpida, de conformidad con el Proyecto Técnico inicial de presentación de la empresa.

En cuanto a los gastos generales, concepto este último al que se le ha aplicado el porcentaje tipificado para los contratos con la administración, del 13%, no se han descrito.

CONCLUSIÓN:

Para justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta presentada se debe justificar el ahorro de los servicios prestados de manera desglosada y detallada, acompañando incluso los documentos pertinentes necesarios. Éste no ha sido el caso.

La escueta información ofrecida en la Justificación de la Oferta y el desglose realizado de los costes en el Anexo no explica satisfactoriamente (por su escaso detalle e incoherencia en algunos casos) el bajo nivel de los costes, especialmente de los recursos humanos que entran en contradicción con la presentación del

Proyecto Técnico inicial y la realidad del servicio a prestar: por su dedicación, número y cualificación profesional.

En consecuencia, evaluada la Justificación de la Oferta Económica de MCG se estima que ésta no justifica de manera viable sus costes, y por tanto el bajo precio ofertado en su licitación”.

En el acta de la Mesa de contratación de 3 de junio de 2022, cuyo contenido conoce perfectamente la recurrente, pues contra ella acciona, se cita expresamente el citado informe e incluso se transcribe parcialmente y se utiliza como motivación “*in aliunde*”:

“A la vista del informe técnico recibido que analiza detalladamente las motivaciones argumentadas por el licitador MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN SL de ejecución de la oferta en las condiciones presentadas, de conformidad con el artículo 149 LCSP, cuya conclusión dispone (...)”.

En este sentido, no consta que la recurrente haya solicitado acceso al expediente o, al menos, al informe técnico citado, pero, en todo caso, de la lectura del recurso se extrae que la recurrente ha conocido los motivos del rechazo de su oferta y ha podido articular con las debidas garantías el recurso que ha presentado, sin que observe este Tribunal que se le haya causado indefensión.

Pues bien, para la resolución del recurso, debemos partir de lo que la LCSP señala al respecto en su artículo 149 sobre las ofertas anormalmente bajas.

«1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

3. Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurran en unión temporal.

4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la 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 precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

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.

5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas.

El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

6. 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.

7. Cuando una empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato

sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados.”

La cuestión que aquí se suscita es si la decisión del órgano de contratación de excluir la oferta de la recurrente es o no ajustada a Derecho, lo que exige examinar las razones expuestas en el escrito de justificación, la suficiencia de la motivación del informe elaborado al efecto y las razones vertidas por el órgano de contratación para rechazar su oferta a la vista de la justificación presentada por la licitadora.

En relación con la finalidad del trámite aquí contemplado, este Tribunal ha declarado reiteradamente (entre otras, en Resolución nº 995/2020, que compendia otras anteriores) que:

“1.-Por influencia del Derecho Comunitario, la regla general del Derecho español es la de adjudicación del contrato a favor de la oferta económicamente más ventajosa, estableciéndose como excepción a dicha regla general que la adjudicación pueda no recaer a favor de la proposición que reúna tal característica cuando ésta incurra en valores anormales o desproporcionados. 2.-El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición, y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes. 3.- 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”.

El trámite tiene por finalidad, por tanto, dar audiencia al contratista que ha presentado una oferta incursa en presunción de anormalidad para que justifique de qué manera puede cumplir satisfactoriamente las prestaciones que son objeto del contrato por el precio ofrecido. Se impone, de esta manera, sobre el licitador que ha presentado la oferta anormalmente baja la carga de la prueba consistente en *“justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base*

al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos” (artículo 149.4 de la LCSP), de suerte 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.”

Según puede observarse, el texto de la norma exige al licitador realizar dos acciones diferentes de manera copulativa: por una parte *“justificar”* y, por otra, *“desglosar”*, referidas ambas al bajo nivel de los precios o de los costes o de cualquier otro parámetro con base en el cual se haya definido la anormalidad de la oferta. Además, tanto la acción de *“justificar”* como la de *“desglosar”* se modulan en el precepto por dos adverbios, unidos también por la conjunción copulativa *“y”*: *“razonada”* y *“detalladamente”*. Pues bien, el Diccionario de la Real Academia Española define *“justificar”* como *“probar algo con razones convincentes, testigos o documentos”* y *“desglosar”* como *“separar algo de un todo, para estudiarlo o considerarlo por separado”*. Por otra parte, el mismo Diccionario define el adverbio *“razonadamente”* como *“de manera razonada”* y *“detalladamente”* como *“en detalle, minuciosamente”*.

En este contexto, la justificación del licitador temerario 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 presentada 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 del contrato.

Así las cosas, en el supuesto considerado, en que el órgano de contratación requirió a la recurrente al amparo del artículo 149.4 de la LCSP para que *“justificara y desglosara razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o costes”*, la recurrente debió probar con razones convincentes o documentos y estudiar separadamente los componentes económicos de su oferta, de manera razonada y detallada (aun cuando no exhaustiva), a efectos de que el órgano de contratación pudiera constatar si el servicio podría ser cumplido por la licitadora a cambio del precio ofertado, algo que no hizo, pues se limitó, básicamente, a realizar alegaciones genéricas, a explicar la implantación geográfica de la empresa en Valencia y su trayectoria, a enumerar los sistemas de gestión de calidad y de certificaciones de varios tipos que tiene la empresa y el plan de igualdad que posee la empresa, pero no a explicar de qué manera el precio ofrecido podría cubrir los costes considerados para la ejecución del contrato, limitándose en una sola página de su justificación a enumerarlos, sin el debido detalle, y sin aportar ningún documento justificativo, no sólo de los costes, sino de ninguna de las alegaciones vertidas en su escrito. Parece, por tanto, desproporcionado exigir una especial motivación reforzada (que, por cierto, sí existe en este caso) al órgano de contratación en la decisión de excluir la proposición, pero, sin embargo, no justificar con el debido rigor y detalle y con la correspondiente prueba, la seriedad de la oferta presentada y que ésta puede ser cumplida en sus propios términos, sin riesgos en su ejecución.

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, señalando el artículo 149.4 de la LCSP el posible contenido de la justificación de viabilidad que compete ofrecer al licitador.

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 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.

En este caso, no se aprecia error o arbitrariedad alguna en el informe y razones que han impulsado a la Mesa de contratación a adoptar la decisión de exclusión de la oferta, por lo que estimamos acertada su decisión y, por tanto, ha de desestimarse el motivo del recurso contra la exclusión de la proposición.

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. M. F. en representación de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., contra su exclusión de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Benissanó para contratar el *“Servicio de apoyo a la gestión, liquidación, inspección, notificación y recaudación de tributos municipales, y otros ingresos de derecho público mediante procedimiento abierto”*, expediente 1106/2020.

Segundo. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A. M. F. en representación de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., contra la propuesta de adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Benissanó para contratar el *“Servicio de apoyo a la gestión, liquidación, inspección, notificación y recaudación de tributos municipales, y otros ingresos de derecho público mediante procedimiento abierto”*, expediente 1106/2020; por lo expuesto en el Fundamento de Derecho Tercero de esta Resolución.

Tercero. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Cuarto. 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 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.