



Recurso nº 1083/2023 C. Valenciana 248/2023

Resolución nº 1247/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 28 de septiembre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.I.V.G., en representación de SATARA SEGURIDAD S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el decreto del concejal de contratación de 5 de julio de 2023, que acuerda su exclusión del lote 2 del procedimiento “*Contrato de suministros consistente en suministro de uniformidad y complementos con destino al cuerpo de la policía local del Ayuntamiento de Gandía*”, expediente CONT-091/2022 (27102/2022), convocado por el Ayuntamiento de Gandía, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 por 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).

Tal y como resulta del expediente, y de acuerdo con los antecedentes que constan en el mismo, se inició el procedimiento de licitación del presente contrato de suministro, siendo en fecha 16 de enero de 2023 cuando se aprueba el expediente de contratación del suministro referenciado, dividido en tres lotes, siendo el Lote 2: Complementos de Policía Local, que se licitará mediante procedimiento abierto, ordinario y sujeto a regulación



armonizada, acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19 y 22 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Después de toda la tramitación administrativa correspondiente, en fechas 18 y 19 de enero de 2023 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) tanto el anuncio de licitación del contrato, como los pliegos relativos al mismo, abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de ofertas, el cual expiró el día 20 de febrero de 2023, a las 14.00 horas (documentos 010.1 y 010.2 expediente). A la licitación concurren, tanto el recurrente, como el adjudicatario junto con otros tres licitadores, según certificado obrante al documento 011 del expediente.

Segundo. En fecha 1 de marzo de 2023 la Mesa de contratación procede a la apertura electrónica y revisión del sobre 1 – Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos –, presentado por los licitadores que han concurrido a la licitación, resultando admitida la empresa recurrente.

Tercero. En esa misma fecha, y acto seguido, la mesa procede a la apertura electrónica de la documentación contenida en el sobre número 2 “*Proposición juicio de valor*” de las ofertas admitidas a la licitación del contrato. De acuerdo con lo consignado en el Acta, se procede pues a la apertura del sobre número 2 que contiene las ofertas técnicas (criterios de juicio de valor) de las empresas admitidas a la licitación, y se procede a la apertura de las cajas con las muestras presentadas por los licitadores y se comprueba el contenido de las mismas, observando que todos los licitadores han presentado las muestras exigidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares. También se acuerda que se remitan al servicio proponente para su valoración (Documento 12.1). El día 17 de mayo de 2023 el Comisario Principal Jefe de la Policía Local emitió informe de valoración de las proposiciones juicio valor (Documento 13.1).

Cuarto. La mesa de contratación, en fecha 24 de mayo de 2023 decide, por unanimidad de los miembros presentes en la sesión, aprobar el informe emitido, en fecha 17 de mayo de 2023, por el Comisario Principal Jefe Policía Local, y proceder a la apertura electrónica de la documentación contenida en el sobre número 3 “*Proposición automática*” comprobando que la oferta presentada por SATARA SEGURIDAD, S.L. para el Lote 2



había sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja y acordando concederle audiencia para que en el plazo de 5 días hábiles la justificase su oferta (Documento 12.2).

Quinto. Después de toda la tramitación oportuna, evacuado el requerimiento por la mercantil SATARA SEGURIDAD, S.L, presentando la documentación para justificar su oferta económica (Documento 19.3 y 19.4) en fecha 31 de mayo de 2023, y emitido informe de valoración de la justificación de la baja temeraria el día 29 de junio de 2023, por el Comisario Principal Jefe de la Policía Local (Documento 13.3), la Mesa de Contratación se reúne en fecha 5 de julio de 2023, y acuerda, por unanimidad de los miembros presentes en la sesión, aprobar el informe y sus conclusiones, lo que supone proponer la exclusión del procedimiento de licitación del Lote 2 a la mercantil SATARA SEGURIDAD, S.L. y proponer al órgano de contratación la adjudicación el contrato de suministros de uniformidad y complementos a la mercantil SAGRES, S.L., al haber obtenido la mayor puntuación (Documento 12.3).

Sexto. De acuerdo con lo anterior, y en la misma fecha, el órgano de contratación mediante Decreto del Concejal Delegado de Contratación número 2023-5726 hice suya la propuesta de la mesa de contratación y excluye del procedimiento de licitación del contrato de suministro a la mercantil SATARA SEGURIDAD S.L, aquí recurrente, acordando igualmente la adjudicación en favor de SAGRES, S.L, y requiriéndola para que en un plazo de 10 días hábiles constituya la garantía definitiva y aporte la documentación preceptiva constituya la garantía definitiva y aporte la documentación preceptiva, trámite que fue cumplimentado, por lo que mediante decreto del 14 de julio de 2023 se adjudicó el Lote 2 a la mercantil SAGRES, S.L. (Documento 14.1). El decreto se notificó a todos los licitadores el 14 de julio de 2023 (Documento 14.2 y 14.3), y se publicó en la Plataforma el día 24 de julio de 2023 (Documento 14.4).

Séptimo. En fecha 27 de julio de 2023, SATARA SEGURIDAD S.L, excluida en el procedimiento de adjudicación en cuestión, ha presentado recurso especial en materia de contratación frente al acuerdo de 5 de julio de 2023, alegando, en esencia, que se ha de tener por justificada su baja ofertada, en desacuerdo con el informe de valoración de la justificación de la baja emitido por el Comisario Principal Jefe de la Policía local, por lo que entiende que se ha de ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de



clasificación de las ofertas, entre las que se deberá incluir la suya y, tras los trámites oportunos adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa.

Octavo. El órgano de contratación responde a estas cuestiones mediante informe jurídico, de fecha 31 de julio de 2023, en el que viene a rechazar todas y cada una de las cuestiones planteadas, en los términos en que figuran en el mismo, remitiéndose a informe emitido al efecto por el jefe de la Policía Local, el cual se adjunta al trámite.

Noveno. En fecha 1 de agosto de 2023, 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, sin que ninguno de ellos haya hecho uso de su derecho.

Décimo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de agosto de 2023 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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 y 4 de la LCSP, y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalidad Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2023 (BOE del 2 de junio).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1 d) de la LCSP, ya que el Acuerdo impugnado se notificó en fecha 14 de julio de 2023, y se publicó en la plataforma



en fecha 24 de julio de 2023 (documento 014.4 expediente), y el presente recurso especial fue interpuesto el día 27 de julio de 2023.

Tercero. Se ha presentado recurso en relación con un contrato de suministro de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnada ex artículo 44.2 b) y c) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido es el Acuerdo de exclusión y adjudicación del contrato, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

Cuarto. Con relación a la legitimación del recurrente, dispone el artículo 48 de la LCSP que *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.* El recurrente, excluido de la licitación, resulta legitimado para interponer el presente recurso especial, pues una eventual estimación del mismo le permitiría ser reintegrado al procedimiento de licitación.

Quinto. Entrando a resolver las cuestiones planteadas, vemos que el debate se centra en determinar si la justificación de su oferta presentada por la recurrente es suficiente para acreditar la viabilidad de su oferta, formulada con valores que la hacían anormalmente baja.

El licitador excluido, aquí recurrente, considera, en primer lugar, que el porcentaje de baja es muy pequeño, en tanto tan sólo excede el 2,84%, sobre el 10% de la media de las ofertas fijado 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 para considerar formulada una oferta con valores que la hacen anormalmente baja en caso de que concurren tres licitadores. Considera que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal, tan exigua diferencia le permitiría presentar una justificación somera de su oferta, pese a lo cual, afirma, ha presentado una exhaustiva y completa justificación.

Considera que el informe técnico incurre en argumentos peregrinos y absolutamente injustificados, y que, adicionalmente, ha sido emitido por el Comisario Jefe de la Policía Local, sin solicitar el asesoramiento técnico de un órgano independiente.



En lo referido a las consideraciones realizadas en su informe para justificar el bajo nivel de precios de su oferta, considera:

- Que ha acreditado ser fabricante de los productos a suministrar lo que supone una reducción de costes al eliminar intermediarios y distribuidores.
- Que ha recibido varias subvenciones que le permiten ofertar un mejor precio.
- Que aporta referencia a suministros realizados a otros Ayuntamientos con precios similares a los ofertados.

Señala, también, que el informe técnico hace referencia a cuestiones que no afectan a la viabilidad de la oferta, tales como la presunta ausencia de una plataforma tecnológica para la gestión de los suministros, sobre la que, dice, ha aportado cumplida información en su oferta.

El órgano de contratación, por su parte, incluye en su informe otro suscrito por el Comisario Jefe, al que se adhiere, en el que, en síntesis, se manifiesta lo siguiente:

- Que la baja ofertada por la recurrente es del 23,92%, sustancialmente superior a la que aquel invoca, debido a que ha incurrido en errores en el sumatorio de los productos y no ha tomado en consideración las correcciones que el Pliego prevé para el cálculo de la media de las bajas.
- Reitera los argumentos del informe emitido sobre la justificación de la baja realizada por el recurrente, que reproducimos en lo relevante posteriormente.

Centrada la cuestión conforme a lo dispuesto en los párrafos anteriores, es preciso poner de manifiesto que el parámetro de enjuiciamiento de las decisiones en materia de exclusiones de ofertas anormalmente bajas viene determinado por la aplicación del principio de discrecionalidad técnica, con los debidos límites a su apreciación. La doctrina sobre las exigencias de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad ha sido recogida en diversas resoluciones del Tribunal dictadas al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, por ejemplo, en la Resolución nº 1254/2020, de 20 de noviembre (Recurso nº959/2020), se ha declarado, resumiendo la doctrina al efecto que (el subrayado es nuestro), que:



“«De esta manera, tal y como hemos señalado de forma reiterada, es el rechazo de la oferta el que 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, empero si es necesario una mínima valoración de los elementos de dicha oferta, y de las circunstancias y alegaciones dadas por la licitadora...»”.

Igualmente, en la Resolución nº 968/2019, de 14 de agosto de 2019 (Recurso nº 870/2019), se declaró lo siguiente:

“«En materia de justificación de baja anormal o desproporcionada, debe tenerse en cuenta que las resoluciones anteriores a la normativa vigente aplicaban una doctrina que debe precisarse a la luz de las matizaciones introducidas por la LCSP, y en particular por la nueva redacción del artículo 149.4, párrafo tercero (...)»

Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la LCSP (y antes el TRLCSP) establece la posibilidad de rechazar una proposición cuando se considere que no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormalmente bajos o desproporcionados. Más en concreto hemos afirmado que el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al licitador incurso en anormalidad de su oferta la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación.

En definitiva, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP es obligación del licitador explicar de forma suficientemente satisfactoria ese bajo nivel de precios ofertado, porque de no hacerlo así el órgano de contratación rechazará su oferta.

Aplicando la doctrina de referencia a este caso puede observarse que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad y siendo sus alegaciones evaluadas



por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos.

A este respecto, y como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.»

Asimismo, las Resoluciones 968/2019, de 14 de agosto, 6/2016, de 12 de enero y 343/2015, de 17 de abril de 2015, Resoluciones 246/2012, de 7 de noviembre, 606/2013, de 4 de diciembre, 288/2014, de 4 de abril, 344/2014, de 25 de abril, 718/2014, de 26 de septiembre, o 255/2015, de 23 de marzo disponen que *“Debemos recordar, además, que informe que da por válida la justificación ofrecida, al ser elaborado por un técnico adscrito al órgano de contratación, gozan de la llamada discrecionalidad técnica a la hora de valorar dicha justificación, y, dado que el recurrente no ha probado que en su redacción se haya incurrido en un error material, alguna arbitrariedad o error de procedimiento, las conclusiones técnicas emitidas por el servicio técnico deben prevalecer, pues la discrecionalidad técnica no ha sido desvirtuada.”*

Aplicando la mencionada doctrina al caso que nos ocupa, resulta claro que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, la cual está justificada conforme al cálculo que el propio licitador recurrente asume, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad, y siendo sus alegaciones evaluadas por técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible o no de cumplimiento en sus propios términos. Dicho juicio se contiene en el Informe técnico, el último de fecha 29 de junio de



2023 (documento 013.3 expediente), que en relación con la cuestión de la viabilidad de la oferta afirma lo siguiente:

“En cuanto al ahorro que permita el suministro prestado, debemos aclarar que la empresa afirma que SATARA ha realizado numerosos suministros de uniformidad. Pero el objeto del lote 2 no es la uniformidad, sino los complementos policiales, que distinguen las prendas de ropa propiamente dicha de aquellas herramientas, utensilios y objetos de trabajo policial que no son uniformidad. Los complementos policiales son suministros muy específicos, y la mayor parte de ellos, muy técnicos, que son fabricados por empresas especializadas. Por dicho motivo se ha preguntado expresamente (en el requerimiento de fecha 31-05-2023) por los guantes anticorte, el chaleco antibala y el torniquete de primeros auxilios, que no ha recibido respuesta en los documentos remitidos y valorados por esta Jefatura en el presente informe.

Cuarta. *Tampoco se aporta ninguna información al respecto de la plataforma tecnológica. Esta tienda web o plataforma de compra de uniformidad es una condición técnica, que en el informe de juicio de valor, se señaló que no pudo verificarse su normal funcionamiento. Esta condición no consta que esté operativo.”*

A continuación, el técnico refiere la documentación del Anexo I presentada (certificados de ejecución) excluyendo de su aplicabilidad, en algunos casos, por no tratarse su objeto de concretos complementos policiales. Seguidamente se pronuncia sobre cada anexo documental argumentando su irrelevancia o falta de relación con el objeto de la justificación (Anexos III, IV, VI, VII, VIII, IX). El informe continúa su argumentación concluyendo lo siguiente:

(...) “Por ello, esta Jefatura entiende en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador porque es incompleta y se fundamenta en hipótesis y afirmaciones generalistas desde el punto de vista técnico y económico, ya que mezcla uniformidad y complementos policiales, cuando son sustancialmente diferentes.

La justificación aportada por el licitador resulta incompleta (no se habla de la plataforma tecnológica, tampoco específicamente de los complementos solicitados expresamente), vaga e imprecisa (los contratos con otros ayuntamientos no aclaran nada respecto de los complementos policiales específicamente, lo mezcla con la uniformidad. (...))

No se ha respondido a ninguna de las cuestiones concretas que se han preguntado.
Esta Jefatura debe asegurarse que la empresa ofrece torniquetes de primeros auxilios y tiene la capacidad de poder suministrarlo con posterioridad.

La ropa de paisano tampoco aparece mencionada en la justificación de SATARA. Existen numerosas fórmulas de deberían haberse expuesto por parte de la empresa, a saber, vale de compra en grandes almacenes, bono en tiendas del comercio local, devolución del gasto contra factura, etc.

Por otro lado, tampoco se ha mencionado en absoluto, la fabricación de medallas y condecoraciones, que no entra dentro de la uniformidad, sino que debe derivarse a empresas de artesanía, especializadas, y tampoco queda asegurada su calidad final, v.gr. que las cintas sean de duraderas, personalización de escudos de Gandia, entre otras cuestiones que determinan la calidad del suministro o no.

En conclusión, no se justifica por la empresa dónde se produce el ahorro que le permita ofrecer un precio tan bajo en los complementos policiales (no en uniformidad) sin afectar a la calidad de los suministros, y dado que estos materiales son relevantes para el personal que tiene como misión garantizar la seguridad no puede admitirse que una baja desproporcionada redunde en la merma de calidad de los productos, al no haberse justificado en base a qué se ofrece un precio tan bajo” (...)

El informe explica razonadamente las razones que llevan a entender insuficiente la justificación presentada por el recurrente. El análisis de la justificación, salvada la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación, no incurre a juicio de este Tribunal en la arbitrariedad que le imputa el recurrente (que incide reiteradamente en que sus argumentos son “peregrinos”). En efecto, por un lado, la justificación no va tanto dirigida



a respaldar la viabilidad de la oferta, en si misma considerada, como la solvencia del recurrente. Por otro pretende concluir, sin ulterior razonamiento, que su condición de fabricante le otorga una ventaja en los costes de los suministros.

El recurrente, en definitiva, pretende concluir de cualidades que le son propias como empresa, ventajas que le permitirían abaratar los costes de los suministros objeto del contrato hasta el punto de hacerlo viable con los precios que ofrece. Sin embargo, el Tribunal echa de menos que tales circunstancias no se particularicen para la oferta, concretando en qué términos las mismas se traducen, de forma concreta e individualizada, en reducciones de costes suficientes para garantizar la viabilidad del contrato.

En definitiva, y según hemos afirmado anteriormente, asiste la razón al órgano de contratación cuando considera la justificación insuficiente.

Entendemos, por lo expuesto, que el presente recurso ha de ser desestimado.

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. L.I.V.G., en representación de SATARA SEGURIDAD S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra el decreto del concejal de contratación de 5 de julio de 2023, que acuerda su exclusión del lote 2 del procedimiento “*Contrato de suministros consistente en suministro de uniformidad y complementos con destino al cuerpo de la policía local del Ayuntamiento de Gandía*”, expediente CONT-091/2022 (27102/2022), convocado por el Ayuntamiento de Gandía.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES