



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 100/2025

Resolución nº 356/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 12 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A.D.B., en representación de CLECE, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 decretado en el procedimiento "*Acuerdo Marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional*", con expediente 2024/JCMDEF/00000026E, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Contratación del Ministerio de Defensa previo acuerdo de incoación de oficio del procedimiento de contratación para el Acuerdo Marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional, resolvió aprobar el expediente y los pliegos rectores del mismo y procedió a su envío para publicación en el DOUE, con fecha 23 de abril de 2024.

Tanto el anuncio de licitación como los pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 25 de julio de 2024.

El valor estimado del acuerdo marco se fijó en 279.719.000€ y se anunció dividido en ocho lotes con los siguiente códigos de clasificación CPV:

90910000 - Servicios de limpieza.



90524100 - Servicios de recogida de desechos clínicos.

90524400 - Recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios.

90911000 - Servicios de limpieza de viviendas, edificios y ventanas.

90919000 - Servicios de limpieza de oficinas, escuelas y equipo de oficina.

90919200 - Servicios de limpieza de oficinas.

90920000 - Servicios de higienización de instalaciones.

90921000 - Servicios de desinfección y exterminio.

90922000 - Servicios de control de plagas.

90923000 - Servicios de desratización

98311000 - Servicios de recogida de lavandería.

98311100 - Servicios de gestión de lavanderías.

98341000 - Servicios de alojamiento.

Segundo. A la licitación presentaron proposiciones en tiempo y forma para el lote 2, cuya adjudicación ahora se impugna, las siguientes empresas:

- OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A. (la adjudicataria),

- MULTIANAU, S.L.,

- CLECE, S.A. (la recurrente) y

-LIMCAMAR, S.L.



Tercero. Tras la apertura y análisis de la documentación administrativa y evaluación de las ofertas presentadas, la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa en la sesión celebrada el 10 de diciembre de 2024, estableció el siguiente orden de prelación de ofertas para el lote 2:

EMPRESA	PUNTUACION	ORDEN DE CLASIFICACION
OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A.	100,00	1
MULTIANAU, S.L.	78,67	2
CLECE, S.A.	37,60	3
LIMCAMAR, S.L.	27,49	4

Quedó detectada que la oferta de OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A., estaba incurso en presunción de baja anormal y se le concedió el trámite del artículo 149.4 de la LCSP para expresar las justificaciones sobre los valores de dicha oferta que fueron informados favorablemente por la unidad técnica y tras ello, aceptados por la Junta de Contratación.

Cuarto. El 27 de diciembre de 2024 se analiza la documentación presentada por la mejor oferta, la presentada por OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A., al amparo del artículo 150.2 de la LCSP y se declara bastante, y por Resolución de la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa de 30 de diciembre de 2024 se adjudica el lote 2 a favor de OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A., procediéndose a su notificación mediante la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Quinto. Disconforme con el acuerdo de adjudicación del lote 2, la representación de CLECE, S.A., formaliza en sede electrónica con fecha 21 de enero de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de la referida adjudicación.

Sexto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En especial, se ha concedido un plazo común de cinco días para alegaciones de las partes y han



presentado alegaciones en tiempo y forma, las dos licitadoras que anteceden en el orden de prelación de ofertas a la recurrente, a saber: la propia adjudicataria OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. y la segunda, MULTIANAU, S.L., y ambas instan la desestimación del recurso, empero la adjudicataria incluso alega la inadmisión del recurso por carecer de legitimación activa la impugnante.

Séptimo. Por Resolución de la secretaria general del Tribunal dictada por delegación de este y con fecha 30 de enero del presente, se ha acordado mantener la suspensión del lote 2, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de los recursos la que acuerde su levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La recurrente ha presentado oferta para el lote 2 del acuerdo marco, resultando clasificada en tercer lugar.

El recurso se dirige contra la adjudicataria, considerando no justificada la viabilidad de la oferta por ella presentada; con relación a esta pretensión, solicita la puesta de manifiesto del expediente, ante el incompleto acceso al mismo que ha tenido, en sede del órgano de contratación, tras solicitarlo en tiempo y forma. El recurso se dirige también contra la empresa cuya oferta ha resultado clasificada en segundo lugar, sosteniendo que carece de solvencia. Atendido lo anterior, ha de reconocérsele legitimación con base en el artículo 48 de la LCSP, para la interposición del presente recurso especial, pues de estimarse sus pretensiones, sería propuesta a su favor la adjudicación del contrato.

Tercero. La resolución de adjudicación recurrida es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con los artículos 44.1, a) y 44.2 c) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de las formalidades.



Quinto. La representante de la recurrente impugna la adjudicación del lote 2 considerando que tanto la oferta de la adjudicataria como la de la segunda licitadora que le antecede en el orden de prelación de ofertas han de quedar excluidas de la licitación, la primera OHL SERVICIOS INGESAN, por oferta inviable y la segunda MULTIANAU, por no acreditar la solvencia económica mínima exigida en los pliegos al resultar adjudicataria de tres lotes (1, 3 y 7).

En cuanto a la oferta de la adjudicataria del lote 2, la defensa de CLECE, S.A., funda su recurso en la falta de motivación del acuerdo de adjudicación y añade que ha solicitado el acceso a la vista del expediente, no ha obtenido el traslado de las justificaciones realizadas por OHL SERVICIOS INGESAN, por lo que nuevamente y ahora ante este Tribunal solicita el acceso al expediente completo, pues considera que se le ha generado indefensión y por ello, advierte:

“Esta parte considera haber sufrido indefensión al no haber podido tener acceso a la justificación de la baja temeraria presentada por OHL SERVICIOS-INGESAN, documentación esencial y principal del recurso a interponer, circunstancia que ha impedido a CLECE la formulación de un recurso fundamentado, eficaz y útil para la defensa de sus intereses”.

E insiste:

“Por lo tanto, habiendo tenido CLECE acceso sólo a la información publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, solicitó al órgano de contratación, el pasado 8 de enero de 2025, el acceso al expediente de contratación para comprobar y, en su caso, rebatir las actuaciones administrativas. Se adjunta el escrito de solicitud de vista de expediente, así como el correo electrónico remitiendo dicha solicitud de acceso como DOCUMENTO N.º 2.

Con fecha de 14 de enero de 2025, el órgano de contratación remitió a CLECE vía correo electrónico parte de la información solicitada, sin embargo, con relación a la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por OHL SERVICIOS-INGESAN, nos deniega el acceso, por haber sido declarada dicha información como confidencial por parte de la



empresa, poniendo en nuestro conocimiento que se ha procedido a requerir a OHL la justificación y determinación de los apartados afectados (En relación a la solicitud de la justificación de la Oferta Anormalmente Baja presentada por OHL, la empresa la ha declarado como confidencial. Se le ha requerido para su justificación y determinación de los apartados afectados. Una vez recibamos la información, se les comunicará lo que resulte procedente).

Así las cosas, y a solo cinco días de terminar el plazo para poder recurrir el acto de adjudicación a favor de OHL SERVICIOS-INGESAN, con fecha de 17 de enero de 2025, se ha publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, un documento elaborado por OHL SERVICIOS-INGESAN (se acompaña como DOCUMENTO N.º 3), en el que explica la declaración de confidencialidad de su justificación de baja temeraria, y vuelve a declarar confidencial la justificación de viabilidad económica de la oferta y el estudio de viabilidad económica de la oferta, por entender que son aspectos que suponen una ventaja respecto a la competencia, y que forman parte del Know-how de la empresa y de su secreto técnico y comercial.

Bajo estas circunstancias, esta parte sigue sin tener acceso a toda la documentación necesaria para la correcta formalización de su recurso, faltando la justificación de la oferta anormalmente baja de OHL SERVICIOS-INGESAN, que resulta ser una información absolutamente relevante para la fundamentación del recurso de CLECE, y que sitúa a esta parte en una posición de indefensión absoluta que merma su derecho de defensa a recurrir una actuación totalmente injustificada”.

En segundo lugar, se centra en el análisis de la falta de motivación del acuerdo de adjudicación del lote 2 a favor de OHL SERVICIOS-INGESAN ex artículo 151 de la LCSP y así expone la recurrente que:

“La exigencia legal de motivación prevista en el citado artículo 151 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público no puede ser obviada, más en un caso como el presente donde se está evaluando la viabilidad de una oferta anormalmente baja. Sin una motivación suficiente se produce indefensión lo que implica de por sí la anulación del acto administrativo en cuestión.



Ciñéndonos al caso que nos ocupa, esta parte considera que la motivación recogida en el informe de valoración de la viabilidad de la oferta de OHL SERVICIOS-INGESAN es escasa e insuficiente, por no decir nula, pues, el Informe no realiza ninguna evaluación económica de la justificación de la oferta ni acredita la razón por la que ha declarado viable la oferta, cuando el Informe técnico de 14 de octubre de 2024 había establecido la baja anormal de la oferta de OHL SERVICIOS-INGESAN por existir una desviación real en la misma con respecto al umbral establecido en los Pliegos, y todo ello en contra de lo exigido en el artículo 151.1 y 2 de la LCSP”.

Y, por último, argumenta sobre su derecho de acceso al expediente completo en sede de este Tribunal al amparo del artículo 52 de la LCSP, dado que esgrime que el órgano de contratación le ha generado indefensión y así subraya que:

“Con fecha de 8 de enero de 2025, después de haberse publicado el acto de la adjudicación, esta parte solicitó la vista del expediente al órgano de contratación a través de un correo electrónico. Días más tarde, con fecha de 14 de enero de 2025, el MINISDEF remite comunicación a mi representada vía correo electrónico, aportando los documentos que se habían solicitado, a excepción de la justificación de la oferta en baja anormal de la empresa adjudicataria, OHL SERVICIOS-INGESAN manifestando al efecto En relación a la solicitud de la justificación de la Oferta Anormalmente Baja presentada por OHL, la empresa la ha declarado como confidencial. Se le ha requerido para su justificación y determinación de los apartados afectados. Una vez recibamos la información, se les comunicará lo que resulte procedente.

Así, y como consecuencia del requerimiento del órgano de contratación, OHL SERVICIOS-INGESAN, presenta un escrito, publicado el 17 de enero de 2025 en la PCSP, en el que argumenta las razones de haber declarado confidencial su justificación de baja temeraria y concretando los aspectos concretos de dicha justificación que no son confidenciales, resultando confidenciales el estudio de viabilidad económica de la oferta, parte esencial para poder recurrir el acto de adjudicación, ya que su desconocimiento impide a CLECE saber si la oferta de OHL SERVICIOS-INGESAN está debidamente justificada y cumple con los umbrales que determina el PCAP, y si la decisión del órgano de contratación de



adjudicar el Lote 2 a OHL SERVICIOS-INGESAN está fundada y es conforme a los criterios de identificación de las ofertas anormalmente bajas que recoge el Pliego.

Esta situación está generando a CLECE una total indefensión al no haber obtenido copia ni haber tenido acceso a toda la documentación necesaria para la correcta fundamentación del recurso, ya que se ha denegado a CLECE la información correspondiente a la justificación de la oferta en baja temeraria de la adjudicataria, documentación que se solicitó en el escrito de vista de expediente, y que resulta esencial para realizar el recurso contra la adjudicación de OHL SERVICIOS-INGESAN, circunstancia que hace que esta parte no haya podido comprobar si la decisión del órgano de contratación es o no correcta.

Resaltar que, de la respuesta de la propia adjudicataria, se puede desprender claramente, que prácticamente la justificación de su oferta en baja temeraria es confidencial, y que, no es posible desvelarla porque contiene información que forma parte del secreto técnico y comercial de la propia empresa, por lo que esta parte continua sin tener acceso a una documentación que es absolutamente sustancial para poder fundamentar su recurso, causándole una total indefensión al estar siendo vulnerados los principios de transparencia y publicidad que rigen todo procedimiento de contratación pública”.

Tras la cita de varias Resoluciones de este Tribunal, la defensa de CLECE concluye:

“En definitiva, esta parte carece los datos concretos para poder valorar si la actuación administrativa, a su juicio, es o no conforme a derecho, y para ello precisa tener acceso a todo el expediente de contratación, donde poder tomar conocimiento de la concreta justificación de la oferta anormalmente baja que ha realizado OHL SERVICIOS- INGESAN y para analizar si existen incumplimientos concretos del pliego que pudieran acarrear la exclusión de la adjudicataria, o si la aceptación de la oferta de la actual adjudicataria del Lote 2 por parte de la Administración cumple con las exigencias legales, con las determinaciones previamente establecidas por los pliegos o infringe los principios que rigen la contratación administrativa”.



Por ello, solicita ahora a este Tribunal el acceso a la documentación completa obrante en el expediente y sobre todo, las justificaciones de la baja de la oferta hecha por OHL SERVICIOS-INGESAN.

Con relación a la empresa clasificada en segundo lugar, el recurso trata de desvirtuar la solvencia económica de MULTIANAU que ha resultado adjudicataria de tres lotes, 1, 3 y 7 y que, en su posición de segunda empresa en el orden de prelación de las ofertas para el lote 2, también le hace acreedora del mismo defecto y por ello, la defensa de CLECE expone:

“Pues bien, teniendo en cuenta que MULTIANAU ha sido adjudicataria de tres lotes del Acuerdo Marco (Lotes 1, 3 y 7), la solvencia mínima que le es exigida para poder ser adjudicataria de dichos lotes es la suma de los importes correspondientes al Lote 1, al Lote 3 y al Lote 7, que alcanzan un total de 36.730.100 euros. Sin embargo, según el Certificado de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (en adelante, “ROLECE”) de enero de 2023 presentado por MULTIANAU para acreditar su solvencia, que se adjunta como DOCUMENTO N.º 4, su cifra de negocios asciende a la cantidad de 35.776.285,22 euros, importe inferior al importe de la solvencia mínima que debe acreditar para poder ser adjudicataria de los tres lotes. Esta circunstancia colocaría a MULTIANAU en un supuesto claro de exclusión, de acuerdo con lo establecido en el apartado d), de la cláusula 20 del PCAP, ya que, según los datos del ROLECE, la cifra de negocios registrada no cumple con el requisito de solvencia mínima exigido, al no alcanzar la suma acumulada de los tres lotes adjudicados, esto es 36.730.100 euros, considerando además que no le consta a esta parte que MULTIANAU haya expresado preferencia o prioridad alguna para acreditar la solvencia, tal y como permite el PCAP”.

En fin, instrumenta en el suplico del recurso como pretensión principal la anulación del acuerdo de adjudicación del lote 2 y la retroacción del procedimiento al momento de ordenarse la adjudicación de dicho lote a su favor y de forma subsidiaria, insta conceder al abrigo del artículo 52 de la LCSP su derecho de acceder al expediente completo en la sede de este Tribunal.

Sexto. Por su parte, el informe del órgano de contratación suscrito por el secretario de la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa con fecha 4 de febrero de 2025 se opone a la impugnación de la adjudicación del lote 2.

1. Sobre la falta de legitimación activa de la recurrente: En primer término, el informe de la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa instrumenta una causa de inadmisión del recurso cual es, la falta de legitimación activa de CLECE pues ocupa el tercer lugar en el orden de prelación de las ofertas para el lote 2. En este sentido, el informe del órgano de contratación expone:

“La recurrente afirma su supuesta legitimación de conformidad con el art. 48 LCSP, si bien, resaltamos que la recurrente se encuentra en tercera posición de conformidad con el orden de clasificación aprobada el 10/12/2024 (Acta 85/2024), en consonancia con el informe del asesor técnico del expediente, de 04/12/2024.

El acto impugnado, no repercute directa ni indirectamente, de modo efectivo ni acreditado, sino de una forma hipotética, sin que la resolución del recurso pueda derivar para la recurrente la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o la evitación de un perjuicio. La recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria ya que con el recurso no obtendría ningún beneficio inmediato.

El Tribunal Supremo, por su parte, ha venido haciendo una interpretación sobre la existencia del interés legítimo, que suponga “una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial” (STS 1597/2005, de 15 de marzo de 2005).

Apreciación cierta, asumida por el TACRC, entre otras resoluciones, en la resolución 235/2018, de 12 de marzo, donde reitera que el reconocimiento o no de la legitimación activa debe pivotar sobre el hecho de que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente, “derechos o intereses legítimos que, tratándose de una licitación, no pueden identificarse con algo distinto que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato”.



Al respecto, interesa resaltar la resolución 172/2019 del Tribunal Administrativo de recursos contractuales de Castilla y León, que trata sobre un supuesto de hecho similar, por la que se negaba la legitimación a un recurrente cuando, pese a que se estimaran sus pretensiones, no obtendría la adjudicación a su favor por estar clasificada su oferta en tercer lugar, y solo ejercía un interés abstracto en ver satisfecha su pretensión o un mero interés en defensa de la legalidad.

Por lo tanto, no se alcanza a entender (ni el recurso lo acredita) cuál es el derecho o interés legítimo tangible que, distinto de la mera mención de la legalidad supuestamente vulnerada, obtendría la recurrente de una hipotética estimación del recurso que, en cuyo caso, beneficiaría a la segunda clasificada, MULTIANAU.

En conclusión, los argumentos de la recurrente, deben ser rechazados por falta de legitimación al ser la tercera empresa en el orden de clasificación, sin posibilidad de obtener un beneficio de forma directa y, en consecuencia, el recurso debe ser inadmitido”.

2. Sobre la solvencia económica de MULTIANAU. También se opone a la tesis de la recurrente sobre la exclusión de MULTIANAU en el orden de prelación del lote 2 por carecer de solvencia, dado que con lógica se expone que esta licitadora en el lote 2 no se le requirió ex artículo 150.2 de la LCSP para acreditar la solvencia económica para este lote pues no fue declarada mejor oferta.

No obstante, y con el fin de aclarar los términos del debate el informe del Ministerio de Defensa subraya:

“Al respecto, la recurrente únicamente se basa en una hipótesis sin fundamento. Pese a ello, al ser conocedora esta parte de la solvencia económica y financiera de MULTIANAU, por la adjudicación de otros lotes que no interesan en el objeto del recurso actual, nos pronunciamos, ya que se ha podido observar en el apartado del ROLECE denominado “CLASIFICACIONES VIGENTES A LA FECHA DE EMISIÓN DEL CERTIFICADO” que, efectivamente, MULTIANAU, tiene la clasificación que se solicita en la cláusula 20 del PCAP: “Grupo: U, Subgrupo: 1: Categoría 5.” Todo ello, acompañado de la correspondiente



declaración responsable por la que se pone de manifiesto que las circunstancias reflejadas en el ROLECE continúan vigentes y no han presentado variación alguna.

(...).

En conclusión, debe desestimarse la pretensión de la recurrente referente a la supuesta falta de solvencia económica de la segunda clasificada (MULTIANAU). En la adjudicación, no procede analizar la solvencia económica del resto de licitadoras, sino únicamente la de la propuesta para adjudicación. En cualquier caso, en el expediente MULTIANAU acreditó disponer de la clasificación exigida en el PCAP, por lo que su solvencia, tanto económica como técnica, quedaría eventualmente acreditada, llegado el caso”.

3. Sobre la ausencia de motivación en la justificación de la oferta anormalmente baja de la adjudicataria del lote 2 OHL SERVICIOS-INGESAN.

En contra de esta falta de motivación esgrimida por CLECE, el informe del órgano de contratación precisa que:

“La recurrente alega que el Informe acerca de la viabilidad de la oferta anormalmente baja de OHL SERVICIOS- INGESAN no está suficientemente motivado.

Es de significar que es doctrina ampliamente consolidada que, en caso de aceptación de una oferta incurso en presunción de anormalidad, no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proporcionar argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que la prestación se pueda llevar a cabo (Resolución TACRC nº 747/2019 de 4 de julio), ni tampoco se exige que el propio órgano de contratación justifique de manera exhaustiva los motivos de la aceptación. Pueden aportarse otros muchos precedentes, entre los que citaremos la Resolución TACRC nº 1.535/2020, de 17 de diciembre de 2020, en el cual se resume la doctrina de ese Tribunal sobre este aspecto, que consiste en configurar la presunción de anormalidad como una mera presunción iuris tantum. A la vista de la justificación por el licitador de su oferta, el rechazo de la misma exige una resolución suficientemente motivada que es distinto, según se acepte la justificación del licitador, o no. Si se acepta, basta con que el órgano lo manifieste remitiéndose como motivación a la contenida en la justificación presentada por



el licitador; si por el contrario no se acepta la motivación, es necesario un plus de motivación que desvirtúe la justificación aportada.

Es también doctrina consolidada doctrina del TACRC que “las valoraciones técnicas realizadas por los órganos contratación con base en su discrecionalidad técnica se deben presumir ciertas” (Resoluciones del TACRC número 478/2020, 544/2019, 313/2017, y 786/2014. También en la cuestión referente a la existencia de oferta anormalmente baja, se considera que el estudio posterior 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 arbitrarios o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla.

(...).

Cabe resaltar, que la recurrente considera una desvinculación entre los informes emitidos por el asesor técnico, en concreto del informe de 14 de octubre de 2024, con respecto al 4 de diciembre de 2024. Estos informes no dejan de ser una consecuencia del anterior, ya que el primero identifica las ofertas en presunción de anormalidad, mientras que el segundo determina la suficiente justificación de la viabilidad de las ofertas presentadas para el correcto desarrollo del servicio, de conformidad a lo requerido al informe del 14 de octubre. Por lo que no existe una desvinculación, sino la continuidad de la tramitación del procedimiento administrativo ante la justificación satisfactoria de la oferta calificada como anormalmente baja”.

4. Sobre la necesidad de la vista completa del expediente de contratación versus la declaración de confidencialidad de la justificación de la oferta hecha por OHL SERVICIOS-INGESAN.

Niega el Ministerio de Defensa que se le haya causado indefensión con la vista del expediente hecha desde el órgano de contratación y con fundamento en la confidencialidad declarada por OHL SERVICIOS-INGESAN, estima que no procede la aplicación del artículo 52 de la LCSP y con apoyo en varias Resoluciones de este Tribunal sobre los límites del acceso a los expedientes y las declaraciones de confidencialidad, concluye que:



“Por todo ello, debe rechazarse la pretensión de la recurrente de anular la adjudicación del lote 2 por falta de acceso a los documentos declarados confidenciales por la adjudicataria. El órgano de contratación actuó de conformidad con los principios establecidos en la LCSP respetando el carácter confidencial intereses comerciales e industriales, ante un riesgo de perjuicio de la competencia y salvaguarda de la información frente a futuras licitaciones, de acuerdo con el artículo 52 LCSP”.

En fin, suplica el órgano de contratación en primer lugar la inadmisión del recurso por carecer la recurrente de legitimación y subsidiariamente, su desestimación por ser la adjudicación del lote 2 conforme a Derecho.

Séptimo. Entrando a resolver sobre el fondo del asunto, comenzaremos por analizar la impugnación de la adjudicación realizada a favor de OHL SERVICIOS-INGESAN.

Dos cuestiones se plantean: la procedencia del derecho de acceso pretendido en sede de este Tribunal y la motivación de la suficiencia de la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

Comenzando por la primera de ellas, debemos partir de nuestra doctrina sobre el derecho de acceso al expediente, la cual trae causa y se enmarca en las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 7 de septiembre de 2021, C-927/19 y (Sala Cuarta) de 17 de noviembre de 2022, C-54/21.

Así, en nuestra Resolución nº 1336/2024, en la cual, con cita de otras, dijimos:

“Este precepto (artículo 52) debe ser puesto en relación con el contenido en el artículo 133 LCSP, que señala (...)

A la vista de lo anterior, este Tribunal ha venido generando una doctrina constante, que se basaba ya en lo dispuesto en el antiguo artículo 140 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLSP) y que resulta plenamente aplicable a la luz de la nueva normativa antes expuesta. En síntesis, dicha doctrina viene a señalar:

a) El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada (Resolución nº 58/2018).

b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución nº 732/2016).

c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016).

d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018). (...)

Por otra parte, como se ha dicho, el derecho de acceso al expediente es un derecho instrumental al de tutela judicial efectiva y por tanto el ejercicio de aquél solo puede entenderse conectado a éste”.

Pues bien, en el caso que nos ocupa para resolver la solicitud de acceso pretendida debemos tener en cuenta lo siguiente:

-La solicitud de acceso se pretende sobre la justificación de la oferta realizada por OHL SERVICIOS-INGESAN

-El órgano de contratación requiere a la licitadora afectada con fecha 13 de enero, para que justifique la declaración de confidencialidad y qué parte es confidencial

- OHL SERVICIOS-INGESAN confirma la confidencialidad de su justificación señalando lo siguiente:

“En lo que concierne a la justificación de precios anormalmente bajos, la práctica totalidad de su contenido son secretos comerciales y organizativos, máxime cuando se trata de una memoria de 30 páginas que aportan los cálculos y contabilidad interna de la compañía, así como su estrategia comercial para la realización del Acuerdo Marco con los precios ofertados en la propuesta, siendo directamente transmisores del Know how de la compañía.”

-Conferido traslado de la parte no confidencial, la ahora recurrente no formula protesta, hasta ahora en sede de recurso especial. El órgano de contratación en su informe al recurso señala: *“Del mismo modo se dio traslado a la recurrente mediante la Plataforma de Contratación del Sector Público, adjuntando la justificación de la confidencialidad, no siendo requerida esta parte para vista de la documentación afectada por la confidencialidad”*.

-En todo caso, sí ha tenido acceso al informe técnico sobre la justificación de la viabilidad, al cual se refiere en su recurso para fundamentar este, cuestionando la suficiencia de esta, atendidos los costes laborales que se han tenido en cuenta y los ingresos previstos, pues pone de manifiesto la coincidencia entre ambas cifras.

-Este Tribunal ha tenido acceso a la justificación de la oferta declarada confidencial, la cual obra en el expediente remitido.

Atendido todo lo anterior, debemos desestimar la solicitud de acceso y el motivo de recurso por las siguientes razones.



Sobre la solicitud de acceso, varias cuestiones debemos señalar. En primer lugar, no resulta cuestión controvertida por las partes la posibilidad de declarar confidencial la justificación de la oferta que es declarada en presunción de anormalidad sino si en este caso concreto, dicha declaración y su aceptación por el órgano de contratación ha sido acorde a derecho, en particular, por la limitación que ello ha podido suponer a la recurrente para fundamentar su motivo de recurso.

Siendo ello así, la recurrente solicita acceso a la justificación de la oferta para comprobar la actuación del órgano de contratación en lo atinente a dos puntos: si está motivada y es correcta la declaración de entender justificada la baja en la que incurre la oferta de la empresa adjudicataria y, sorprendentemente, si la oferta cumple los pliegos, sin el más mínimo fundamento para ello. En lo atinente a este segundo motivo, el acceso no puede ser considerado, pues ni un solo argumento se esgrime para ello, se trata de un acceso genérico e indagatorio, que reiteradamente hemos rechazado (por todas Resolución nº 1657/2024 y Resolución nº 148/2021).

El acceso a la justificación de la oferta presentada por la adjudicataria no ha impedido a la recurrente fundamentar su recurso, alegando insuficiencia de los costes laborales. Por otra parte, este Tribunal ha tenido acceso a la misma y considera que resulta encuadrable en las excepciones que para el derecho de acceso establece el artículo 133 de la LCSP cuando señala: *“El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores”*.

En efecto, la motivación entra en el detalle de la organización del servicio a prestar, con base en la experiencia obtenida por la ahora adjudicataria en la ejecución del contrato precedente. De forma convincente, explica el desarrollo por temporadas, por meses, atendida la distribución geográfica y la dimensión de la compañía.

Se trata de un conocimiento propio, adquirido de la experiencia, que no es público (a modo de mero apunte, el documento se declara y califica como confidencial de forma llamativa en todas sus páginas), que tiene prevista una difusión restringida como son los órganos de

asesoramiento y el propio órgano de contratación, y que evidentemente impacta en los gastos e ingresos previstos por la compañía y en cómo esta se desenvuelve en esta licitación.

Por ello, consideramos que la denegación de acceso se encuentra justificada y que, además, no ha impedido a la recurrente defenderse, cuestión sobre la que pasamos a resolver.

Sobre la decisión de considerar justificada la viabilidad de la oferta.

La recurrente cuestiona la existencia de motivación y la suficiencia de esta para considerar justificada la oferta presentada por la adjudicataria, incurso en presunción de anormalidad.

No podemos acoger el argumento, en primer lugar, porque ha existido motivación (la hemos transcrito en este mismo Fundamento de Derecho) y además ha sido suficiente para mostrar la viabilidad de la oferta.

La suficiencia de la motivación hay que ponerla en primer lugar en relación con porcentaje de la baja que determina la calificación de la oferta como incurso en anormalidad que es 1,41%

Desde este punto de vista, se trata de una desviación respecto al umbral sumamente exigua. Algo que debemos tener en cuenta, como hemos señalado, entre otras, en nuestra Resolución nº 852/2023, de 28 de junio.

En segundo lugar, porque respetuosa con la confidencialidad declarada resume las claves que se han tenido en cuenta en cada partida, para alcanzar dicha conclusión, en los siguientes términos:

4. VALORACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA ANORMALMENTE BAJA

Debe recordarse en primer lugar que lo que se está concluyendo en este expediente es un acuerdo marco (AM) para la selección de las empresas que van a prestar los servicios en las instalaciones del Ministerio de Defensa.

Al principio se incorporarán a dicho acuerdo marco las instalaciones que figuran en el anexo 1 del PPT, pudiendo incorporarse a lo largo de su vigencia, a través de la modificación de los contratos basados, aquellas instalaciones que perteneciendo al Ministerio no figuren en dicho anexo y precisen los servicios.

Respecto a los servicios, se establece un régimen general, que se factura por euro/m²/año en atención al precio ofertado por las licitadoras para la limpieza de los metros cuadrados que figuran en el anexo 1 del PPT, los cuales se incluirán de forma obligatoria en los contratos basados, permitiéndose una variación del 10%, al alza o a la baja, del importe resultante de las necesidades incluidas.

Y, además, se establece un régimen complementario, a demanda, que se factura por precio por hora de servicio, precio por kilogramo de ropa para lavandería o por m² de actuación en viales y exteriores. Estas necesidades solo se facturarán si se incluyen en el contrato basado en el AM y si se precisan y prestan a lo largo de la ejecución del contrato basado, si bien se establece la obligación de incluir el 20% de las necesidades estimadas que se reflejan en el anexo 1 del PPT para todas las instalaciones, así como el 40% en algunas de ellas, residencias esencialmente.

Con ello se pretende asegurar a los licitadores la prestación de unos mínimos de servicios que garanticen la cobertura de los costes asociados a los mismos, en especial los relativos al personal, al ser un expediente en el que el uso de la mano de obra es intensivo y representa un alto porcentaje de los costes asociados al servicio.

4.1. VALORACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN APORTADA POR OHL SERVICIOS - INGESAN.

4.1.1. ESTUDIO DE VIABILIDAD ECONÓMICA

4.1.1.1. INGRESOS ANUALES PREVISTOS EN EL LOTE 2

Los ingresos anuales previstos en el lote por parte de la licitadora se consideran correctos.



4.1.2. DESGLOSE DE LOS COSTES DIRECTOS, INDIRECTOS Y BENEFICIO INDUSTRIAL

El desglose de los costes directos de mano de obra, costes directos de materiales, maquinarias, y otros, y gastos generales más beneficio industrial se consideran correctos.

4.1.3. PERSONAL Y NÚMERO DE HORAS

El personal y número de horas necesarias para la prestación del servicio presentada por la licitadora se consideran correctos.

4.1.4. NÚMERO DE HORAS NECESARIAS PARA LIMPIAR DURANTE UN AÑO UNA SUPERFICIE DE 1.000 M2 DE LOS SIGUIENTES ESTABLECIMIENTOS TIPO (OFICINA, HOSPITAL, RESIDENCIA, MUSEO, CLUB DEPORTIVO)

Las ratios presentadas por la licitadora para los diferentes tipos de establecimientos se consideran correctos.

5. PROPUESTA

Aceptar la oferta presentada por la empresa OHL SERVICIOS - INGESAN por explicar de forma satisfactoria los precios unitarios ofertados, llegando a la convicción de que se podrá ejecutar el servicio de conformidad con lo previsto en los pliegos.

De acuerdo con el informe del asesor técnico del expediente de fecha 14 de octubre de 2024, se propone la clasificación de ofertas que figura en el apartado cuarto inciso dos de dicho informe. Por lo tanto, se propone la adjudicación del lote 2 a la empresa OHL SERVICIOS-INGESAN, al ser la licitadora con mejor puntuación conforme se reproduce a continuación:

4.2 LOTE 2 (...)

VALORACIÓN DE OFERTAS LOTE 2 - PUNTUACIÓN Y CLASIFICACIÓN

NOMBRE DE LA EMPRESA	CLECE, S.A.	LIMCAMAR, S.L.	MULTIANAU SL	OHL SERVICIOS - INGESAN
CRITERIO CV1 – PRECIO	27,60	17,49	68,67	90,00
CRITERIO CV2 – CRITERIOS MEDIOAMBIENTALES	10	10	10	10
PUNTUACIÓN TOTAL	37,60	27,49	78,67	100,00
PROPUESTA				ADJUDICACIÓN

Dichas afirmaciones se refuerzan con ocasión del recurso en los siguientes términos:

“En el apartado 4.2 del informe que la adjudicataria, OHL, denominado: “Desglose de los costes directos, indirectos, y beneficio industrial” (páginas 11-19 del informe), puede observarse, de forma detallada por área geográfica o provincia, el coste de mano de obra directa, que incluye el convenio provincial que proceda de salario base, la antigüedad, los pluses, la Seguridad Social y otros costes de mano de obra como el absentismo, los días de asuntos propios y horas sindicales para el año 2025 y 2026. Una vez valoradas tales explicaciones, se consideran explicados satisfactoriamente sus costes salariales, siendo inferiores a los que indica CLECE en su tabla.

Es importante recordar que el contrato es de resultado y no de horas. Se exige al adjudicatario que cumpla con las frecuencias y el nivel de servicio de lo contrario, se aplican las penalidades. En definitiva, dispone de autonomía el adjudicatario, como empresa especializada de limpieza, en organizar el servicio de la manera que estimen más conveniente. Las horas que estima OHL para prestar el servicio y su coste asociado en base a su experiencia, su organización de métodos y tareas se han considerado correctas, suficientes, y respetan la legislación vigente en materia laboral.

Es por todo ello que la oferta se considera viable, no apreciándose ningún elemento que desvirtúe tal consideración”.

Ítem más, porque este Tribunal en aplicación de lo señalado en el apartado quinto del artículo 56 de la LCSP, ha llegado a la misma conclusión que el órgano de contratación.

El artículo 56.5 de la LCSP señala:

“5. El órgano competente para la resolución del recurso deberá, en todo caso, garantizar la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, sin perjuicio de que pueda conocer y tomar en consideración dicha información a la hora de resolver. Corresponderá a dicho órgano resolver acerca de cómo garantizar la confidencialidad y el secreto de la información que obre en el expediente de contratación, sin que por ello, resulten perjudicados los derechos de los demás interesados a la protección jurídica efectiva y al derecho de defensa en el procedimiento”.

En aplicación de dicho precepto este Tribunal ha analizado la justificación de anormalidad presentada por la recurrente, y en los términos de lo dispuesto por el artículo 56.5 LCSP debemos señalar que la justificación detalla pormenorizadamente en epígrafes individuales los costes de mano de obra, los de maquinaria y los gastos generales, y con precisión en una página final resume por importes totales y desglosado por provincias, cada uno de ellos, reflejando las ventajas e inconvenientes de cada una y el porcentaje final de beneficio global para cada año de prestación del servicio.

Sin poder entrar en más detalle, pues nos encontramos también obligados a garantizar la confidencialidad y el secreto, tras analizar la justificación de la baja, compartimos el criterio del órgano de contratación, lo que conduce a desestimar el recurso.

Octavo. Desestimado el recurso contra la adjudicataria, procedería confirmar la adjudicación, desestimando el recurso. Ahora bien, el principio de congruencia (artículo 57 de la LCSP) nos obliga a resolver, siquiera sucintamente, el motivo de recurso dirigido contra la empresa clasificada en segundo lugar.

La recurrente denuncia su falta de solvencia en los siguientes términos:



“Pues bien, teniendo en cuenta que MULTIANAU ha sido adjudicataria de tres lotes del Acuerdo Marco (Lotes 1, 3 y 7), la solvencia mínima que le es exigida para poder ser adjudicataria de dichos lotes es la suma de los importes correspondientes al Lote 1, al Lote 3 y al Lote 7, que alcanzan un total de 36.730.100 euros. Sin embargo, según el Certificado de inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (en adelante, “ROLECE”) de enero de 2023 presentado por MULTIANAU para acreditar su solvencia, que se adjunta como DOCUMENTO N.º 4, su cifra de negocios asciende a la cantidad de 35.776.285,22 euros, importe inferior al importe de la solvencia mínima que debe acreditar para poder ser adjudicataria de los tres lotes. Esta circunstancia colocaría a MULTIANAU en un supuesto claro de exclusión, de acuerdo con lo establecido en el apartado d), de la cláusula 20 del PCAP, ya que, según los datos del ROLECE, la cifra de negocios registrada no cumple con el requisito de solvencia mínima exigido, al no alcanzar la suma acumulada de los tres lotes adjudicados, esto es 36.730.100 euros, considerando además que no le consta a esta parte que MULTIANAU haya expresado preferencia o prioridad alguna para acreditar la solvencia, tal y como permite el PCAP”.

A este respecto, el PCAP determina expresamente de qué modo los licitadores deben acreditar la solvencia exigida para participar en la licitación del acuerdo marco, estableciendo que se puede acreditar alternativamente bien a través de la solvencia reflejada en el apartado D) de su Cláusula 20, bien a través de la clasificación que se exige en el apartado C) de la Cláusula 20. Específicamente, el PCAP señala que:

“C) DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DE LA CLASIFICACIÓN

La clasificación para cualquiera de los lotes del AM será la siguiente:

Grupo: U, Subgrupo: 1: Categoría 5.

El hecho de acreditar disponer de esta clasificación en vigor implicará que la empresa cumple las condiciones mínimas de solvencia económica, y financiera y profesional o técnica, y de solvencia profesional o técnica, exigidas para este AM indicadas en el apartado siguiente”.



Por tanto, según el PCAP los licitadores pueden acreditar su solvencia indistintamente bien mediante su clasificación -apartado C de la Cláusula 20 del PCAP-, o mediante la acreditación de su solvencia económica y financiera y solvencia técnica o profesional por los medios indicados en el apartado D) de la Cláusula 20 del PCAP.

Pues bien, acudiendo a la web de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se puede comprobar que MULTIANAU, S.L. cuenta con la clasificación exigida en los pliegos (Grupo: U, Subgrupo: 1: Categoría 5).

Es más, como señala el órgano de contratación el procedimiento de licitación parte y avanza sobre la declaración contenida en el DEUC que presentan las licitadoras, de forma que solo a la propuesta como adjudicataria se le requiere en el trámite y conforme a lo señalado en el artículo 150.2 de la LCSP, para aportar la documentación acreditativa de su solvencia (vid también la Cláusula 13, Fase Cuarta del PCAP).

Por ello, encontrándose la adjudicación del contrato a favor de la primera clasificada, no procede pronunciarse sobre la solvencia de la segunda, quien, por otra parte, prima facie, parece tenerla, como hemos señalado.

Las razones anteriores conducen a la desestimación también de este motivo y con ello del recurso

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. A.D.B., en representación de CLECE, S.A., contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 decretado en el procedimiento "*Acuerdo Marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional*", con expediente 2024/JCMDEF/00000026E, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo dispuesto 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 art. 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES