



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 684/2025 C.A. Región de Murcia 34/2025**

**Resolución nº 1035/2025**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 10 de julio de 2025

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M.L.B.L. en representación de ELSAMEX GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.L., contra la adjudicación del contrato “*Servicio de mantenimiento correctivo en pistas de colegios públicos, pistas deportivas y polideportivas exteriores y estadio Enrique Roca del Excmo. Ayuntamiento de Murcia*”, expediente 2024\_0149, convocado por el Ayuntamiento de Murcia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** En fecha 31 de diciembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato de “*Servicio de mantenimiento correctivo en pistas de colegios públicos, pistas deportivas y polideportivas exteriores y estadio Enrique Roca del Excmo. Ayuntamiento de Murcia*”, con expediente 2024\_0149, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Murcia. El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 904.800 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

**Segundo.** De acuerdo a la cláusula 8 del PCAP

*“8.3 Ofertas anormalmente bajas*

*De conformidad con el informe del Servicio promotor del expediente, en relación con los criterios de adjudicación se indica que los siguientes inciden de manera directa o indirecta*



*sobre el precio del mismo, y son, por tanto, los que se tendrán en cuenta para el cálculo de las ofertas que incurran en anormalidad, dado que el resto de criterios de adjudicación no influyen en la determinación de los costes del contrato.*

*- Precio (80 puntos)*

*- Criterio ambiental (10 puntos)*

*Se considerará que las proposiciones son anormalmente bajas cuando concurren las siguientes circunstancias:*

- Concurriendo un único licitador , cuando el precio sea inferior al presupuesto base de licitación en más de un 25% o bien, cuando el precio sea inferior al presupuesto base de licitación en más de un 20% y la puntuación obtenida en el resto de criterios arriba indicados sea mayor o igual al 80 % del total de los mismos.*
- Concurriendo dos licitadores , cuando el precio sea inferior en más de un 15% al precio de la otra oferta o bien, cuando el precio sea inferior en más de un 10% al precio de la otra oferta y la puntuación obtenida del mismo licitador en el resto de criterios arriba indicados sea superior en más de un 20 % a la puntuación de la otra oferta en estos criterios.*
- Cuando concurren tres licitadores o más , cuando el precio sea inferior en más de un 10% a la media aritmética del precio de las ofertas o bien, cuando el precio sea inferior en más de un 5% a la media aritmética del precio de las ofertas y la puntuación obtenida del mismo licitador en el resto de criterios arriba indicados sea superior en más de un 20% a la puntuación media de las ofertas en estos criterios.*

*A los exclusivos efectos de determinar las ofertas anormalmente bajas, y sin perjuicio de que el presupuesto base de licitación del contrato tenga carácter de máximo, el cálculo del precio se efectuará del siguiente modo: el porcentaje de baja ofertado por cada licitador se aplicará sobre el presupuesto base de licitación del contrato con el fin de obtener así el importe que se corresponda con la oferta realizada por cada uno, aplicándose sobre dichos importes las operaciones establecidas en los párrafos anteriores”.*



Por su parte, conforme a la cláusula 12

*“12.1 Cuando se identifiquen proposiciones que, en aplicación de los criterios establecidos en la cláusula 8.3 del presente Pliego, puedan presumirse anormalmente bajas, se dará audiencia al licitador que la haya presentado para que en el plazo máximo de CINCO DÍAS hábiles justifique detalladamente, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, y firmado electrónicamente por el representante legal de la empresa, la viabilidad de la prestación al precio ofertado y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, y, en todo caso, el respeto a las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral y de subcontratación, o la posible obtención de una ayuda del Estado, en los términos del art. 149.4 de la LCSP.*

*Transcurrido el plazo indicado sin que se hubiese presentado la documentación justificativa pertinente, se propondrá al órgano de contratación su exclusión del procedimiento de licitación, proponiéndose efectuar la adjudicación del contrato a favor de la siguiente oferta que mayor puntuación hubiera obtenido y no hubiera sido considerada anormal o desproporcionada.*

*De la documentación justificativa que el interesado presente se dará traslado al Servicio municipal promotor del expediente para su informe, en el que, de forma motivada, se proponga la aceptación o rechazo de la justificación realizada.*

*En todo caso, será rechazada la oferta si se comprueba que es anormalmente baja porque vulnera la normativa sobre subcontratación o no cumple las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes. Se entenderá, asimismo, que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando ésta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.*



*La Mesa de Contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo a la vista del informe emitido por el Servicio Promotor y elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación o rechazo de una oferta sin que la propuesta de la Mesa en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y el mencionado informe del Servicio Promotor, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos- o bien dicha información no se hubiera aportado- y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, procederá a su exclusión”.*

**Tercero.** En fecha 29 de enero de 2025 la mesa de contratación procede a la apertura y calificación de la documentación administrativa de las proposiciones presentadas, acordando admitir a la licitación a todas las empresas.

En la misma sesión se acuerda la apertura de los sobres con las ofertas de los licitadores. La mesa advierte que la oferta de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. resulta ser anormalmente baja, por lo que acuerda requerir al licitador para que, conforme a la cláusula 12.1 del PCAP

*“Presente a través del sistema de licitación electrónica de la Plataforma de Contratación del Sector Público, la documentación que considere necesaria a efectos de justificar la viabilidad de su oferta. En concreto, la justificación deberá versar 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, conforme a lo establecido en el art. 149 de la LCSP:*

- 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”.*

**Cuarto.** Presentada por el licitador la justificación de su oferta, en fecha 5 de marzo de 2025 la mesa de contratación procede a admitir el informe de valoración de esta emitido el 24 de febrero de 2025 por la jefa de la Sección Técnica Deportes y la Directora de Área de Deportes y, en consecuencia, admitir la oferta de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., procediendo a clasificar su oferta en primer lugar, quedando en segundo lugar la oferta de ELSAMEX GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.L.

**Quinto.** En fecha 21 de abril de 2025 el órgano de contratación acuerda adjudicar el contrato a SERVEO SERVICIOS, S.A.U., acuerdo que es notificado a ELSAMEX el día 25 de abril de 2025.

**Sexto.** En fecha 16 de mayo de 2025 ELSAMEX GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato.

**Séptimo.** Requerido al efecto, el órgano de contratación ha remitido el expediente de la licitación acompañado del informe preceptuado por el artículo 56.2 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 (LCSP en adelante).

**Octavo.** Ha presentado alegaciones SERVEO SERVICIOS, S.A.U., en las que, en síntesis, alega que el órgano de contratación ha vulnerado la declaración de confidencialidad que hizo de partes de su justificación, dando acceso a la totalidad de la misma a la recurrente, por lo que solicita que las alegaciones de la recurrente no sean tomadas en consideración



por el Tribunal; e insistiendo en la suficiencia de la justificación presentada, por lo que interesa la desestimación del recurso y la imposición de multa a la recurrente, en tanto, dice, *“(...) se está instando la exclusión de la oferta de SERVEO a sabiendas que la misma cumple plenamente con las condiciones exigidas en los pliegos”*.

**Noveno.** Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 29 de mayo de 2025 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación 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 del recurso la que acuerde el levantamiento.

**Décimo.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe.

**Undécimo.** En fecha 4 de junio de 2025 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, habiendo presentado alegaciones SERVEO SERVICIOS, S.A.U.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 7 de noviembre de 2024 (BOE del 18 de noviembre).

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017 (LCSP).

**Tercero.** La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala 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”.*

En el presente caso, parece evidente la legitimación del recurrente al haber presentado oferta y poder resultar adjudicatario en caso de estimarse el recurso con exclusión de la oferta del adjudicatario.

**Cuarto.** El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP.

Así, conforme al artículo 44.1 de la LCSP

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

*a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*

*(...)*

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

*...*

*c) Los acuerdos de adjudicación”.*

En el presente caso se interpone el recurso contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

**Quinto.** Debemos abordar, con carácter previo, la pretensión de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. de que no sean tomadas en consideración las alegaciones del recurrente en relación



con los costes laborales, el equipo humano y material del que dispone en la Región de Murcia, materiales y vehículos, en tanto tales extremos fueron declarados confidenciales.

Conviene, a la vista de las consideraciones del adjudicatario, desarrollar algunas consideraciones en relación con el alcance de lo dispuesto por el artículo 133 de la LCSP.

Sobre el alcance del precepto referido y de su antecedente, el artículo 140 del derogado 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 el Tribunal ha desarrollado una asentada doctrina (expresada, entre otras, en las Resoluciones 1239/2022 de 13 de octubre, 244/2024 de 22 de febrero, 1264/2024 de 10 de octubre, 1554/2024 de 5 de diciembre, 1604/2024 de 12 de diciembre, 302/2025 de 5 de marzo o 498/2025 de 3 de abril, entre otras) cuyos aspectos relevantes a los efectos de la cuestión que nos ocupa exponemos a continuación.

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. A estos efectos es relevante señalar que, como ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, *“(...) el concepto de «secreto comercial», tal como se define en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2016/943 o en una disposición correspondiente de Derecho nacional, solo se solapa en parte con los términos «información facilitada [designada] como confidencial» que figura en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2014/24. En efecto, según el propio tenor de esta última disposición, la información a la que hace referencia comprende «por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas», lo que indica, como ha observado el Abogado General en los puntos 34 y 35 de sus conclusiones, que la Directiva 2014/24 protege un ámbito de confidencialidad más amplio que el de los secretos técnicos y comerciales. Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas en materia de obtención, utilización o revelación ilícitas de secretos comerciales, en el sentido de la Directiva 2016/943, no eximen a las autoridades públicas de las obligaciones de confidencialidad que pueden resultar de la Directiva 2014/24 (...)”* (STJUE de 17 de



noviembre de 2022 -C-54/21 “Antea Polska” § 55). En definitiva, el ámbito de la confidencialidad contemplado en el artículo 133.1 de la LCSP excede el de los “secretos empresariales” regulados en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. Esta es, por otra parte, nuestra doctrina: en la Resolución 1262/2024 de 10 de octubre, en la que, con cita de otras anteriores, definimos los secretos técnicos o comerciales -en definitiva, el ámbito del artículo 133.1 de la LCSP- como el *“conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación”* y exigimos que, para que pueda reputarse confidencial, la documentación debe reunir, además, los siguientes requisitos: a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado.

Cual sea el ámbito de la información confidencial es una cuestión eminentemente casuística, en la que, como dijimos en la Resolución 149/2018 de 16 de febrero, “en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la *protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario*, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario”, teniendo en cuenta, además, que “[e]l principio de confidencialidad es una excepción al principio de acceso al expediente que se configura como una garantía del administrado en el momento de recurrir. Como tal excepción debe hallarse justificada por la necesidad de protección de determinados intereses, correspondiendo a quien ha presentado los documentos cuyo acceso se quiere limitar la carga de declarar su confidencialidad” (Resolución 741/2018 de 31 de julio).

La concreción, en cada caso, de la información que, por ser confidencial, no debe ser comunicada a terceros corresponde al órgano de contratación. En la ya citada Resolución 1262/2024 de 10 de octubre manifestamos que “[e]s el órgano de contratación quien tiene la competencia para analizar la documentación señalada por el licitador como confidencial,



*pues el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación. Será este, por tanto, quien, a la vista de los argumentos del licitador, quien determine si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle carácter confidencial, sacrificando así el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores en favor del deber de confidencialidad".* El órgano de contratación, en esta tarea, ni está vinculado por la declaración del licitador (STJUE de 7 de septiembre de 2021 -C-927/19 "Klaipedos"-, § 117) ni puede limitarse a aceptar sistemáticamente las solicitudes de los licitadores de calificar como confidencial toda la información que estos no deseen divulgar a los licitadores competidores, en tanto esta práctica puede no sólo menoscabar el equilibrio entre el principio de transparencia y la protección de la confidencialidad, sino también vulnerar los principios de tutela judicial efectiva y buena administración (STJUE Antea Polska, § 64). En relación con la tutela judicial efectiva, la Sentencia considerada resalta que la ponderación entre la protección de la información confidencial y este principio *"ha de tener en cuenta, en particular, el hecho de que, a falta de información suficiente que le permita comprobar si la decisión del poder adjudicador relativa a la adjudicación del contrato adolece de eventuales errores o ilegalidades, un licitador excluido no tendrá la posibilidad, en la práctica, de invocar su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665"* (§ 50).

Para delimitar el ámbito de la información que, por ser confidencial, no puede ser comunicada a terceros, el órgano de contratación debe asegurarse del verdadero carácter de esta información, lo que supone que el licitador que invoque esta circunstancia *"(...) debe demostrar el carácter verdaderamente confidencial de la información a cuya divulgación se opone, probando, por ejemplo, que esta contiene secretos técnicos o comerciales, que su contenido podría ser utilizado para falsear la competencia o que su divulgación podría causarle un perjuicio"* (STJUE Klaipedos, § 117) e incluso, *"(...) si el poder adjudicador alberga dudas acerca del carácter confidencial de la información transmitida por dicho operador, antes incluso de adoptar una decisión por la que se autorice el acceso a esa información en favor del solicitante, debe permitir al operador afectado aportar pruebas adicionales para garantizar el respeto del derecho de defensa de este*



*último. En efecto, habida cuenta del perjuicio que podría resultar de la comunicación irregular de determinada información a un competidor, el poder adjudicador, antes de comunicar dicha información a una de las partes litigantes, debe dar al operador económico de que se trate la posibilidad de alegar que esta información es confidencial o constitutiva de un secreto comercial” (STJUE Klaipedos, § 118). Y, en todo caso, la decisión del órgano de contratación debe ser debidamente motivada, poniendo de manifiesto con claridad los motivos por los que considera que la información a la que se solicita acceder o, al menos, parte de ella reviste carácter confidencial (STJUE Klaipedos, § 118 y 122).*

Por otro lado, no podemos dejar de señalar que, como también dice la STJUE que consideramos, el principio de tutela judicial efectiva puede preservarse no sólo motivando adecuadamente el carácter confidencial de las ofertas, sino también, cuando ello sea posible, comunicando de forma neutra y siempre que quede preservado el carácter confidencial de los elementos específicos que corresponda, el contenido esencial de aquella y, específicamente, el contenido de los datos relativos a los aspectos determinantes de la decisión adoptada (§ 123).

Analizada la justificación presentada por SERVEO SERVICIOS, S.A.U. se advierte que, en el pie de todas sus páginas, se indica “DOCUMENTACION CONFIDENCIAL (ART. 133 DE LA LCSP). Adicionalmente, en la página 2 del documento se advierte,

*“No son confidenciales aquellos anexos como tablas salariales de convenio, recortes del pliego de prescripciones del concurso que tienen un carácter público y por lo tanto al alcance de cualquier interesado. No obstante, se declara confidencial el resto de los cálculos, información y documentación que no siendo de carácter público pueda adjuntar el presente documento”.*

Una somera lectura de esta consideración permite concluir que se declara confidencial la totalidad de la justificación, sin argumento alguno que respalde tal declaración.

Llegados a este punto, no puede el Tribunal sino considerar adecuada la actuación del órgano de contratación. Como hemos dicho, la declaración de confidencialidad verificada por el licitador no vincula al órgano de contratación, máxime cuando, como es el caso, tal



declaración es genérica e inmotivada. Cuando, además, como se deduce sin lugar a dudas de la pretensión del adjudicatario, la finalidad de su declaración no es tanto preservar efectivamente aspectos reservados de su organización y actividad como reducir, o más bien eliminar, cualquier posibilidad de que la justificación que presenta sea puesta en cuestión más allá del informe emitido por el órgano de contratación. En definitiva, el Tribunal debe rechazar la inaceptable pretensión del adjudicatario de delimitar según su interés los términos del debate, especialmente cuando la declaración de confidencialidad no nos vincula a la hora de resolver el recurso, como se deduce de la previsión contenida en el artículo 56.5 de la LCSP, según el cual (el subrayado es nuestro),

*“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”.*

**Sexto.** En nuestra Resolución 471/2025 de 28 de marzo resumimos nuestra doctrina sobre el examen por el órgano de contratación de la justificación presentada por el licitador y la motivación exigida al correspondiente informe, señalando que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o e informes emitidos por los servicios técnicos. Para ello, deberá sopesar las alegaciones realizadas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos; ni las unas ni los otros tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe sopesar ambos y adoptar su decisión en base a ellos (Resolución 1254/2020 de 20 de noviembre). En el examen de la justificación el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica (Resolución 528/2022 de 6 de mayo), lo que supone, que, según dijimos en la Resolución 753/2022 de 23 de junio, “(...) *el análisis del Tribunal sobre la valoración técnica de los criterios de adjudicación de esta naturaleza debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos*

*formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación verificando que, no existiendo un error material, la valoración de las propuestas se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente".*

El rechazo de la oferta, por otro lado, exige de una resolución requerida de una motivación más intensa, habida cuenta de su relevancia, 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 (Resolución 622/2022 de 26 de mayo).

Por otro lado, el análisis del órgano de contratación deberá tomar en consideración las hipótesis técnicas, jurídicas y económicas que haya tomado en consideración para determinar el precio de mercado de la prestación y para fijar los parámetros para determinar las ofertas formuladas en términos que las hagan anormalmente bajas. Estas hipótesis pueden derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando ese mercado no exista o su funcionamiento no permita deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En cualquier caso, de no fijarse estas hipótesis -o de no existir forma de objetivarlas-, el órgano de contratación no puede construirlas ex novo para concluir la inviabilidad de la oferta del licitador (Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre).

De lo que se trata es de examinar la viabilidad de la oferta, esto es, si podrá o no ser cumplida razonablemente. No de examinar concienzudamente todos sus elementos ni de impedir que el cumplimiento de la oferta presentada pueda eventualmente producir un resultado de pérdidas para la empresa licitadora. En definitiva, se trata de valorar si, a pesar de la baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales. No de examinar minuciosamente todas y cada una de las partidas o de los aspectos de la oferta o de la organización empresarial del licitador, efectuando una injerencia ilícita en la libertad



empresarial (Resolución 22/2024 de 12 de enero). Por ello, la exclusión del licitador no puede afirmarse sobre la apreciación de errores en su justificación más o menos relevantes, sino, como hemos afirmado antes, sobre un efectivo contraste objetivo de las hipótesis que ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede o no puede ejecutarse en los términos en los que ha sido formulada (Resolución 639/2024 de 16 de mayo).

**Séptimo.** Expuesta nuestra doctrina sobre el contenido de la justificación y del informe técnico que debe ser emitido para su valoración, debemos analizar la justificación presentada por la adjudicataria.

A los efectos que interesan al presente recurso la justificación se encuentra sustancialmente desarrollada en el apartado cuarto del documento, en el que se desarrollan los cálculos realizados por el adjudicatario y cuyos aspectos relevantes son los siguientes:

a) Expone pormenorizadamente las bases de cálculo de los costes de personal, tomando como referencia al personal subrogable, añadiendo el de una persona que se comprometía a contratar en su oferta cuyo coste de Seguridad Social, dice, será bonificado.

b) A los costes de personal les añade otros costes directos (en los que incluye, textualmente, “*pequeños productos, pequeña maquinaria, subida masa salarial, teniendo en cuenta que parte del contrato se llevará a cabo en 2026 un 3,80 %*”), los costes indirectos (entre los que incluye “*EPI, vestuario, formación, reconocimientos médicos*”), gastos generales, que calcula en el 4,83 % y el beneficio industrial de aproximadamente un 2,50 %.



c) Manifiesta que su implantación en la zona (señala específicamente la Región de Murcia y Alicante) le permite “(...) *dar cobertura a cualquier tipo de eventualidad que pueda surgir, ya sea absentismo, libranzas, vacaciones, etc (...)*”.

d) Relaciona diversos equipos de los que, dice, dispone en la Región de Murcia y están totalmente amortizados, que pone a disposición del contrato.

e) Relaciona contratos de mantenimiento que desarrolla satisfactoriamente en la Región de Murcia.

f) En lo referido a los materiales, manifiesta que obtiene importantes descuentos en su adquisición. Relaciona los descuentos por familias de productos y acredita mediante albaranes de un proveedor algunos de ellos.

g) En lo que se refiere al vehículo con etiqueta “cero emisiones” aporta copia de su documentación y manifiesta que se encuentra totalmente amortizado.

El informe de la justificación, por su parte, expone los términos en los que esta se verifica, concluyendo, sin ulterior razonamiento, la correcta justificación de la oferta.

**Octavo.** Expuestos los términos de la justificación y del informe técnico que la valoró, conviene considerar los términos en los que el órgano de contratación ha fijado el presupuesto base de licitación.

La retribución del contratista, según se deduce del PCAP, se fija en función de las reparaciones que, en ejecución del contrato, venga obligado a realizar en las instalaciones deportivas que se incluyen en su objeto. Esta retribución, aunque no está definida con exactitud en los pliegos, se calcula en función de las horas de trabajo y materiales requeridos en cada reparación, que el contratista facturará al precio contemplado en la base de datos de precios del servicio de deportes, aplicando a todos ellos el porcentaje de descuento ofertado.



Se trata, por lo tanto, de un contrato de servicios (así lo califica el órgano de contratación) en función de las necesidades, cuya regulación se encuentra contenida en la Disposición Adicional Trigésimo-tercera de la LCSP, según la cual,

*“En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.*

*En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación.*

*A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”.*

Lo relevante en este tipo de contratos, como se deduce del primer párrafo del precepto transcrito, es que el precio del contrato se formula en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación (artículo 102.4 de la LCSP) y no por un importe alzado por la totalidad de las prestaciones del contrato. Esta particularidad tiene su efecto sobre el Presupuesto Base de Licitación, que no determina el importe máximo de las ofertas sino el importe máximo que el órgano de contratación se compromete a gastar.

En el punto 5.2 de la Memoria justificativa (documento 6 del expediente remitido por el órgano de contratación) se establece, como hemos dicho antes, que la retribución de los trabajos se realizará aplicando a los precios de los insumos requeridos para su ejecución y recogidos en la base de precios del Servicio de Deportes el tanto de baja ofertado por el adjudicatario e incrementado en el IVA correspondiente. Se indica, específicamente, que,

*“En los precios de la citada base y una vez aplicada la baja porcentual propuesta, se entienden comprendidos todos los gastos y por tanto, el beneficio empresarial, gastos generales, costes indirectos y demás impuestos de toda índole que graven la realización del mismo a excepción del Impuesto sobre el Valor Añadido que se aplicará a la base imponible que será el producto de cada precio unitario por las horas realizadas, no pudiendo en consecuencia repercutirlos el adjudicatario como partida independiente.*

En el apartado 5.3 se señala que, para calcular el valor anual del contrato “se han tenido en cuenta los datos históricos de años anteriores, por las necesidades de realizar las actuaciones de reparación, conservación y mantenimiento”. Se indica que en las pistas deportivas de los centros escolares se llevan a cabo aproximadamente 60 actuaciones al año, y que “[l]as tipologías más comunes de cuantas reparaciones corresponden a tableros de canastas, porterías, pintura de líneas de juego y demás operaciones de reparación y renovación directamente relacionadas con el estado de las pistas. Por lo que se refiere a las pistas deportivas y polideportivas exteriores, se indica que “(...) el servicio se prestará en 37 instalaciones deportivas, teniendo en cuenta las reparaciones realizadas en años anteriores, se ejecutarán trabajos de reparación y/o reposición/renovación de tableros de canastas, aros, redes, porterías, pintura de líneas de juego, reparación de redes de fondo, cerrajería, vallados perimetrales, césped artificial, iluminación, albañilería, desbroce, marcadores electrónicos, fontanería, y demás operaciones de reparación y/o renovación directamente relacionadas con las infraestructuras deportivas descritas”. Por último, en lo referido al estado de fútbol “Enrique Roca”, “(...) las actuaciones a llevar a cabo son las relacionadas con el mantenimiento técnico legal, es decir mantenimientos en instalaciones de protección contra incendios, grupos eléctricos, y aparatos elevadores, entre otras”. Tras las consideraciones anteriores, se indica que “[d]e conformidad con lo expuesto en los apartados anteriores, se considera que el presupuesto total anual del contrato para cubrir la totalidad de las diferentes reparaciones de las instalaciones deportivas con la suficiente inmediatez y poder continuar con el normal funcionamiento de estas asciende a la cuantía de 174.000,00€ más el 21% de IVA, lo que hace un total de 210.540,00€”.

A continuación, aborda la memoria la “determinación de los costes del contrato”, que merece la pena reproducir textualmente,

*“Costes Directos: Comprende costes de personal, gastos en pequeños productos y materiales necesarios para el mantenimiento, coste de inspecciones de organismos de control autorizados, maquinaria y medios materiales asignados al contrato.*

*Costes Indirectos. Comprende costes de equipos de protección individual y colectiva de los trabajadores, vestuario laboral, formación, reconocimientos médicos, depósito garantía definitiva, almacén para medios materiales.*

*Para determinar los gastos generales y el beneficio empresarial, se toma como referencia el artículo 131 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, considerándose un 13% para gastos generales y un 6% para beneficio empresarial.*

|                              |                    |
|------------------------------|--------------------|
| <i>Costes directos</i>       | <i>143.351,46</i>  |
| <i>Costes indirectos 2%</i>  | <i>2.867,03</i>    |
| <i>Gastos Generales 13%</i>  | <i>19.008,40</i>   |
| <i>Benef. Empresarial 6%</i> | <i>8.773,11</i>    |
| <i>TOTAL</i>                 | <i>174.000,00</i>  |
| <i>IVA 21%</i>               | <i>36.540,00</i>   |
| <i>TOTAL, IVA INCLUIDO</i>   | <i>210.540,00”</i> |

Al margen de la discutible adscripción de varios costes en las categorías de costes directos e indirectos, la memoria no realiza esfuerzo alguno para motivar, al menos mínimamente, los costes directos e indirectos consignados. Posiblemente, porque, como indica la propia memoria en un párrafo anterior del apartado 5.3 considerado, “[d]ado que no se pueden fijar con antelación el total de operaciones de conservación y reparación a realizar a lo largo del contrato en las instalaciones municipales, la tipología de las mismas, el precio total se mantendrá invariable teniendo en cuenta que dicho importe se ha limitado a una cuantía determinada en función de la disponibilidad de crédito existente en este momento, y que hubiera sido mayor si se hubiera contado con mayor disponibilidad presupuestaria, dado que existen actuaciones valoradas en el mantenimiento por encima de las cuantías

*especificadas*". Traducida la farragosa prosa burocrática, el presupuesto base de licitación se ha fijado en función de la disponibilidad presupuestaria.

No es este, ciertamente, el momento procedimental adecuado para poner en cuestión la adecuación del presupuesto base de licitación a las exigencias del artículo 100.2 de la LCSP. Sin embargo, las apreciaciones realizadas son relevantes para, al menos, considerar las hipótesis formuladas por el órgano de contratación para su determinación y que, según hemos dicho, constituyen el contraste que debe utilizar el licitador para formular (y, naturalmente justificar) las suyas. En la Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre dijimos,

*"La existencia de tales hipótesis puede derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado (en el supuesto de que las prestaciones que conforman el objeto del contrato se negocien en un mercado suficientemente amplio como para acreditar un acuerdo generalizado sobre las referidas hipótesis entre quienes operen en aquel) o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico".*

De las consideraciones realizadas en la memoria, podemos deducir las hipótesis desarrolladas por el órgano de contratación, que, básicamente, son las siguientes:

- a) Se establece como referencia básica para la determinación del precio del contrato la base de datos de precios del Servicio de Deportes, en cada uno de los cuales se encuentran incluidos todos los costes directos e indirectos, gastos generales y beneficio industrial del contratista.
- b) El porcentaje de costes indirectos se fija en el 2% de los costes directos.



c) Se establece un porcentaje del 13% de gastos generales y un 6% de beneficio industrial.

**Noveno.** Expuestas las hipótesis formuladas por el órgano de contratación, nos corresponde considerar la metodología utilizada por el adjudicatario para justificar su oferta y las hipótesis formuladas por aquel.

Comenzaremos por las hipótesis formuladas por el adjudicatario en su justificación.

Con carácter previo, debemos reiterar lo que dijimos en nuestra Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre, que hemos transcrito parcialmente en el Fundamento de Derecho anterior. Afirmamos entonces que la exposición por el órgano de contratación de las hipótesis utilizadas en la determinación del Presupuesto Base de Licitación son garantía del principio de igualdad de trato entre los licitadores, al ofrecerles una referencia cierta con la que contrastar sus propias hipótesis. Debemos añadir que el principio de igualdad de trato exige que la justificación fundamente adecuadamente las hipótesis alternativas que permiten al licitador realizar su oferta en términos anormalmente bajos.

Establecido, pues, el marco de nuestro análisis, podemos abordar los términos de la justificación presentada:

a) En lo que se refiere a los recursos humanos, el recurrente considera, que SERVEO ofrece un “técnico/coordinador” localizable 24 horas, cuyo coste no está imputado al contrato.

*“SERVEO, por su parte, señala que “[e]n cuanto a la figura del técnico/coordinador, a la que se hace referencia en el apartado 6.2 del PPT al indicar que “Designará una persona como director técnico y responsable del contrato, integrado en su propia plantilla, receptor de las órdenes e instrucciones emanadas del Servicio Municipal de Deportes, con localización permanente las 24 horas a través del teléfono móvil, comunicándolo previamente al inicio de la ejecución del contrato, que tendrá entre sus obligaciones las siguientes” hemos de señalar que esta figura se encuentra ya contemplada dentro de la estructura organizativa habitual de SERVEO en los contratos que actualmente gestiona con características similares al presente.*



*Los costes asociados a esta figura no son exclusivos de este contrato, sino que están distribuidos en los diversos contratos de mantenimiento gestionados por la compañía en la misma zona geográfica o con requisitos operativos análogos. Esta optimización organizativa permite garantizar la disponibilidad y capacidad de respuesta exigidas por el pliego, sin que ello suponga una carga económica individualizada adicional a la oferta”.*

El apartado 6.2 del PPT, por su parte, asigna a esta persona funciones de interlocución con el Ayuntamiento, y organización y supervisión del trabajo a realizar. Las alegaciones de SERVEO apuntan a que el coste de esta persona se imputaría a los gastos generales, opción que el Tribunal considera válida máxime cuando el recurrente se limita a poner de manifiesto lo que el entiende que es una omisión, aunque sin concretar la estimación de costes generados por el coordinados, ni la necesidad de que, habida cuenta de las funciones que se le atribuyen, dedique un determinado número de horas al contrato.

b) Considera también que no se justifican los costes por horas extra, absentismo y vacaciones.

En la justificación presentada por SERVEO se hace referencia a que la compañía dispone de una plantilla suficiente para dar cobertura a lo que denomina “cualquier tipo de eventualidad que pueda surgir” entre las que incluye absentismo, libranzas, vacaciones, etc.

Tanto el recurrente como el adjudicatario mezclan, en este punto, varios conceptos que conviene diferenciar. Por un lado, en lo que se refiere al absentismo, en la Resolución 119/2024 de 1 de febrero ya dijimos que “(...) *el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar*”, por lo que no resulta erróneo que su coste se impute a los gastos generales del adjudicatario, según parece deducirse de sus afirmaciones en la justificación.



Distinta conclusión cabe obtener en relación con las vacaciones. Sobre esta cuestión nos pronunciamos en la Resolución 903/2021 de 22 de julio, referida a la composición del presupuesto base de licitación, pero con argumentos que bien pueden ser aplicados a la cuestión que nos ocupa. En aquella ocasión dijimos,

*“Como vemos, los elementos a tomar en cuenta en la determinación de presupuesto, valor estimado y precio van más allá de los estrictos conceptos que constituirían el salario de cada trabajador, quedando englobados en un concepto más amplio, el de costes laborales derivados del Convenio. Ello es razonable, pues lo que se pretende es que el precio cubra las obligaciones laborales convencionales generadas por el contrato, en los términos ya razonados en nuestro Fundamento Quinto.*

*Por tanto, si resulta previsible que durante la ejecución del contrato y ello no lo niega el órgano de contratación, hayan de resultar cubiertas vacaciones y permisos retribuidos, entendemos que ello debería haber quedado reflejado en el presupuesto, valor estimado y precio, para cumplimentar las obligaciones reflejadas en el referido Fundamento Quinto, lo que lleva a estimar el recurso en este punto. A ello colabora el que, en el PCAP, cláusula 33 apartado 5 se haga expresa referencia a que el contratista debe organizar el régimen de vacaciones del personal adscrito a la ejecución del contrato”.*

En definitiva, los costes derivados de la sustitución del personal durante los periodos de disfrute de sus vacaciones son costes del contrato, costes, que, además, tienen la naturaleza de costes directos. Sobre la imputación de costes al contrato señalamos, en nuestra Resolución 885/2024 de 11 de julio, que no es una decisión discrecional del licitador, sino que debe ajustarse a la naturaleza de cada coste. En el caso de los costes en cuestión, la Norma Tercera de la a Resolución de 14 de abril de 2015, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se establecen criterios para la determinación del coste de producción los ubica sin lugar a dudas entre los costes directos que, *“(…) son aquellos costes que se derivan de recursos cuyo consumo se puede medir y asignar de forma inequívoca a un determinado producto o a un conjunto de productos fabricados o contruidos por la propia empresa”.*

Procede, por lo tanto, concluir que en este caso se han omitido en la justificación los costes de vacaciones del personal adscrito al contrato.

c) Considera también el recurrente, en lo referido a los costes de personal, que SERVEO incluye un 3,80% de incremento para las prórrogas, pero de manera global, no año a año, por lo que son insuficientes para los cuatro años que podrá prorrogarse el contrato.

El examen de la justificación nos lleva a concluir que el incremento previsto por SERVEO se refiere al año 2026, precisamente porque parte de la ejecución del contrato (cuya duración inicial es de un año) se verificará durante ese año. No hay previsión de incrementos salariales para las prórrogas, cuestión esta que el Tribunal considera correcta, habida cuenta que se trata de una circunstancia eventual.

d) En lo referido al vehículo que el adjudicatario se compromete a adscribir al contrato, señala que no se justifica que se encuentre totalmente amortizado ni se computan los gastos que su uso generará, tales como seguro obligatorio, estimaciones de consumo, revisiones, impuesto de circulación, etc.

La adjudicataria, en la justificación manifiesta que el vehículo se encuentra totalmente amortizado. Acompaña documentación del vehículo en la que se observa que su fecha de matriculación es el 23 de febrero de 2022.

En este punto, hemos de traer de nuevo a colación las consideraciones que, sobre las hipótesis utilizadas para la elaboración del presupuesto base de licitación, hicimos en la Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre. Dijimos entonces que tales hipótesis pueden venir dadas tanto por referencias objetivas (habitualmente normativas, como, señalábamos en esa ocasión, Convenios Colectivos), como ser fijadas por el órgano de contratación en ausencia de estas.

Hemos dicho también que en el desarrollo del procedimiento contemplado en el artículo 149.4 de la LCSP estas hipótesis determinan el sentido de la justificación. El principio de igualdad de trato impone que el licitador, en su justificación, observe estas hipótesis, y cuando no se ajuste a ellas, justifique adecuadamente esta circunstancia.

En el caso que nos ocupa, la referencia fundamental a tener en cuenta es, evidentemente, la contable. Tanto el Plan General de Contabilidad (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad) en la Norma 2º de las Normas de Registro y Valoración como la Resolución de 1 de marzo de 2013, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se dictan normas de registro y valoración del inmovilizado material y de las inversiones inmobiliarias en su norma Segunda, apartado 3, determinan que las amortizaciones habrán de establecerse de manera sistemática y racional en función de la vida útil de los bienes y de su valor residual. Por su parte, la vida útil se define como *“(...) el periodo durante el cual la empresa espera utilizar el activo amortizable o el número de unidades de producción que espera obtener del mismo”*. Junto a la vida útil hemos de tener en cuenta también la vida económica, definida como *“(...) el periodo durante el cual se espera que el activo sea utilizable por parte de uno o más usuarios o el número de unidades de producción que se espera obtener del activo por parte de uno o más usuarios”*. En definitiva, la vida útil contable debería se aproximará, como regla general, a la vida económica, en tanto carece de sentido mantener un activo en producción cuando deja de ser económicamente viable. Esto no significa que la empresa estime una vida útil más corta (por prudencia contable o porque la empresa aplique vidas útiles estándares que no coincidan con la vida económica, por ejemplo) pero, en cualquier caso, nos encontraríamos ante una hipótesis alternativa del licitador que debe ser adecuadamente justificada. No es, evidentemente, aceptable que un vehículo que el adjudicatario adscriba al contrato se declare “totalmente amortizado” sin que medie una acreditación adecuada de las razones que han llevado a que se produzca esta circunstancia.

Por lo que se refiere al resto de costes asociados al funcionamiento del vehículo, no se incorporan a la justificación.

e) Idénticas afirmaciones hace el adjudicatario en relación con la maquinaria (esto es, que se encuentra totalmente amortizada), por lo que no podemos sino reiterar las consideraciones realizadas en el apartado precedente.



f) Gastos Generales. El recurrente entiende que los gastos generales (fijados por el adjudicatario en el 4,83% de los costes) reducen sustancialmente el importe calculado por el órgano de contratación.

Responde el adjudicatario que “[e]s necesario señalar que tales porcentajes no son obligatorios ni vinculantes, en cuanto a los contratos de servicios y su aplicación en este tipo de contrato debe ser evaluada en función de las circunstancias específicas del mismo” y concluye, “[e]l cálculo de estos porcentajes forma parte de una estrategia de eficiencia interna y optimización de medios propios. SERVEO, al ser una compañía con una amplia implantación en la zona y medios consolidados, puede permitirse operar con costes estructurales reducidos, sin que ello comprometa la viabilidad económica del contrato ni la calidad del servicio. No existe normativa alguna que exija alcanzar o aproximarse a dichos porcentajes máximos, siendo perfectamente válida su reducción”.

No puede el Tribunal dejar de reconocer que la estimación de los “gastos generales” no deja de ser, por regla general, un importe convencional, obtenido por referencia a los establecidos para la conformación del presupuesto de las obras en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En el caso que nos ocupa, la estimación inicial del estudio de viabilidad está en el límite inferior de la horquilla que fija el referido Reglamento, aunque no se explicitan las razones por las que se opta por este porcentaje y no por otro. Sin embargo, una vez fijado el porcentaje referido, y no habiendo sido impugnado, tiene la condición de hipótesis (en la dicción del artículo 149.6 de la LCSP) utilizada por el órgano de contratación para la fijación del presupuesto base de licitación. Este porcentaje puede ser ajustado por el licitador en función de sus circunstancias organizativas específicas (en tanto estos gastos son costes indirectos en los que incurre una empresa para mantener sus operaciones en funcionamiento, pero que no se pueden atribuir directamente a un producto o servicio específico). No obstante, esta alteración debe estar fundada en causas objetivas que deben ser adecuadamente acreditadas. Esta exigencia, a juicio del Tribunal, es determinante para preservar el principio de igualdad de trato en la licitación, en tanto si admitiéramos que, puesto que la fijación de los gastos generales por el órgano de contratación es puramente convencional, pueden ser libremente



fijados por cada licitador, quedaría el campo abonado para la posibilidad de que un licitador obtuviera una ventaja ilegítima fijando, igualmente de forma discrecional, un porcentaje de gastos generales que le permita optimizar sus posibilidades de alzarse con el contrato, aunque tal porcentaje no responda a su realidad organizativa.

Así las cosas, la justificación, puramente retórica que, según hemos referido anteriormente, hace el adjudicatario de la radical reducción de los gastos generales que incorpora a su justificación resulta insuficiente para justificarla, por lo que debemos rechazarla.

**Décimo.** Considera, por último, el recurrente que no quedan justificados los gastos de materiales para la realización de las reparaciones que conforman el mantenimiento correctivo que es objeto del contrato.

El adjudicatario, en su justificación, incrementa los costes de personal (79.763,97 euros) en la cantidad de 7.483,06 euros para totalizar los costes directos, que cifra en 87.247,03 euros. Incluye, en este importe adicional *“pequeños productos, pequeña maquinaria, subida masa salarial (...)”*.

Adicionalmente, en su justificación, según hemos referido anteriormente, el adjudicatario relaciona por “familias” de productos una serie de descuentos que dice obtener de sus proveedores. Acompaña, a efectos de acreditación de estos descuentos, varios albaranes de un proveedor en los que se relacionan varios suministros con su precio y su correspondiente descuento.

Para analizar estas consideraciones, a efectos de considerar correctamente justificado el gasto de materiales, debemos reiterar la naturaleza del contrato, que, como hemos dicho, se configura en los términos de la Disposición Adicional Tercera de la LCSP, en función de las necesidades del órgano de contratación. En definitiva, según ya hemos dicho, el contratista se compromete a realizar las reparaciones precisas en las instalaciones deportivas incluidas en el ámbito del contrato, percibiendo como retribución un importe conformado por el sumatorio los insumos utilizados en la reparación (mano de obra y materiales, sustancialmente) multiplicados por sus respectivos precios unitarios,

consignados en la base de datos de precios del Servicio de Deportes, y aplicando el porcentaje de baja ofertado por cada licitador.

Dada la conformación de las prestaciones a realizar y su retribución, la opción utilizada por el adjudicatario para justificar su oferta no solo omite, según hemos visto anteriormente, costes relevantes, sino que es metodológicamente incorrecta. En efecto, el adjudicatario construye su justificación como si de un contrato con precio alzado se tratara, cuando evidentemente, no lo es.

La justificación así conformada puede atribuirse a la deficiente conformación del presupuesto base de licitación, que ya hemos considerado anteriormente. La falta de una adecuada motivación del presupuesto base de licitación obliga, *prima facie*, a realizar una estimación del montante global de los costes que puede suponer la ejecución del contrato, habida cuenta que el órgano de contratación pese a (es de suponer) disponer de una completa información sobre el histórico de reparaciones requeridas por las instalaciones deportivas despacha la cuestión en la memoria con afirmaciones genéricas y por ello, inútiles para una adecuada planificación de los costes requeridos para la ejecución del contrato.

Lo cierto es que una justificación del contrato metodológicamente aceptable debería acreditar que el licitador, tomadas en consideración las reparaciones más frecuentes requeridas en las instalaciones, está en condiciones de realizarlas al precio ofertado. Lo que requiere, básicamente, acreditar que el precio por hora de la mano de obra y el precio de los materiales que ofrece es suficiente para cubrir los costes de tales insumos (teniendo en consideración que, por disposición del Pliego, tales costes deben incrementarse en los otros costes no contemplados en la base de precios, pero indispensables para la ejecución de las reparaciones -pequeña maquinaria, vehículo, etc.-, los gastos generales y el beneficio industrial.

En el caso del adjudicatario, en su condición de actual contratista (condición que invoca en la justificación de su oferta), dispone de toda la información necesaria. Esta circunstancia es la que nos permite concluir que la justificación no acredita la viabilidad de la oferta. No sólo porque se omiten, según hemos razonado en el Fundamento de Derecho anterior,



costes relevantes (cuyo montante, sin duda, es sustancialmente superior a los 2.232,49 euros que prevé como beneficio industrial), sino porque, disponiendo de la información necesaria, no acredita lo que hemos considerado en el párrafo anterior, esto es, que, tomando en consideración las reparaciones realizadas en el contrato vigente, pueda hacerlas por el precio unitario por insumo que oferta.

Esta inadecuada justificación nos lleva a concluir, en lo referido a la alegación del recurrente que nos ocupa, la insuficiencia de la estimación del coste de los materiales a emplear. Resulta evidente que el adjudicatario no necesita acreditar la suficiencia de los precios unitarios previstos por el órgano de contratación menos el descuento ofertado para los centenares de referencias que conforman la base de datos de precios del Servicio de Deportes. Pero sin duda sí debe hacerlo, al menos para los insumos más utilizados en las reparaciones habituales (que, insistimos, conoce en su condición de vigente adjudicatario del contrato). Y ello supone acreditar no solo el descuento que obtiene, sino el precio original del producto. Sin esta última información, los descuentos, amén de no estar justificados, carecen de virtualidad alguna.

Así las cosas, y en tanto resulta, de lo considerado anteriormente, que en el cómputo de costes globales del contratista se han omitido costes relevantes, por importe superior al beneficio industrial estimado, y que no ha quedado acreditado el coste de los materiales, procede concluir que la oferta, tal y como ha sido formulada, no es viable, lo que supone, según determina el artículo 149.6 de la LCSP, la exclusión de la oferta de SERVEO SERVICIOS, S.A.U.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. M.L.B.L. en representación de ELSAMEX GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS, S.L., contra la adjudicación del contrato "*Servicio de mantenimiento correctivo en pistas de colegios públicos, pistas deportivas y polideportivas exteriores y estadio Enrique Roca del Excmo. Ayuntamiento de Murcia*",



expediente 2024\_0149, convocado por el Ayuntamiento de Murcia, y anularla, ordenando la retroacción del procedimiento a los efectos contemplados en el Fundamento de Derecho Décimo de la presente Resolución.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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