



**Recurso nº 703/2025 C. Valenciana 116/2025**

**Resolución nº 952/2025**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 19 de junio de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. L.M.M., en representación de IDUNU, S.L., contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento *“Contratación servicio de mantenimiento, limpieza y otros de la piscina municipal de Albuxech”*, expediente 1581/2024, convocado por el Ayuntamiento de Albuxech; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El Ayuntamiento de Albuxech convocó licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, para la adjudicación del contrato denominado *“Contratación servicio de mantenimiento, limpieza y otros de la piscina municipal de Albuxech”*, con número de expediente 1581/2024. El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 5 de febrero de 2025. El valor estimado del contrato se fijó en 199.214,64 euros.

**Segundo.** Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, presentaron oferta a esta licitación un total de nueve licitadores, entre ellos la empresa recurrente, IDUNU, S.L. y la que ha resultado adjudicataria en el acuerdo impugnado: MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L.

**Tercero.** Seguido el procedimiento por sus trámites, con fecha 28 de marzo de 2025 se reúne la mesa de contratación para valorar el informe emitido por los servicios técnicos tras la apertura -con fecha 28 de febrero de 2025- de las ofertas técnicas valorables con criterios objetivos. En lo que ahora interesa, se considera en el informe emitido que las ofertas de MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L. por el criterio 1 (precio del servicio) y la de IDUNU,



S.L. por el criterio 2 (precio ofertado en cursillos) son desproporcionadas o temerarias, en aplicación de lo dispuesto en la cláusula decimocuarta del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) que ha de regir este contrato.

A la vista de ello, la mesa de contratación acuerda con fecha 6 de marzo de 2025, requerir a estas empresas para que, en un plazo de 3 días hábiles, justifiquen la viabilidad de su oferta. Transcurrido el plazo anterior, ambas empresas aportan justificación de su oferta, pasando estas justificaciones al técnico municipal para su informe.

El informe técnico considera debidamente justificada la viabilidad de la oferta de MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L., señalando al respecto lo siguiente:

*“La justificación se presenta en documento de dos páginas donde se justifica la oferta mediante un desglose de costes, siendo:*

- *Costes de personal (desglosado en el coste del servicio de socorrismo y del personal para el control de acceso). El total de los costes indicados asciende a 28.425,02 €.*
- *Costes de los productos utilizados para el mantenimiento y limpieza. Se presenta como ventaja la disponibilidad de un stock de productos paralizado en otras piscinas a causa de la DANA de 2024, por lo que el coste inicial previsto de 12.000 € se reduce para esta empresa a 4.200 €*
- *Teniendo en cuenta lo anterior, esta empresa estima el coste del servicio en 32625,02 €, por lo que el Beneficio Industrial esperado es de 7.217,90 €.*

*Macambi S.L. declara disponer de experiencia y equipos para la realización de trabajos de mantenimiento, como los limpia – fondos automatizados, lo que repercute en una optimización del tiempo y reducción de costes.*

*Por otro lado, Macambi mantiene en su plantilla un 20% de personal con discapacidad, lo que le permite acceder a diversas ayudas estatales que reducen el impacto fiscal sobre la empresa, repercutiendo positivamente sobre los costes operativos, impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.*



*Respecto a la justificación aportada, no se incorpora ningún documento acreditativo de los extremos declarados.*

*No se hace ninguna mención a los costes de personal de mantenimiento del agua, ni a los costes de puesta en marcha de la piscina.*

*Tampoco se hace mención a costes indirectos o generales de estructura empresarial que puedan afectar al resultado del contrato.*

*Conclusiones de la justificación.*

*Pese a las deficiencias indicadas en la justificación, como son la falta de presentación de documentación que acredite el coste de determinados trabajos, ni de la justificación detallada de los costes de personal, así como otros costes que posiblemente existirán, como los mencionados en el punto anterior, se entiende que la oferta presentada está debidamente justificada, al haberse realizado un desglose suficiente de la misma.*

*Si se tiene en cuenta la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, reiteradamente expuesta en diversas sentencias, entre las cuales se encuentra la contenida en la resolución n.º 312/2016, de la cual se extrae lo siguiente:*

*“(…)”*

*En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a despejar las posibles dudas que pudiera haber al respecto, sin que sea necesario que por parte del licitador se distingan componentes de la misma, sino que basta con que ofrezca al órgano de contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la oferta. A la vista de dicha documentación, el rechazo de la oferta exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador. 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 nº 637/2015).*



*Es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución nº 559/2014 y 662/2014)”.*

*Teniendo en cuenta lo cual, y por todo lo anteriormente expuesto, el técnico que suscribe considera que queda justificada la seriedad de la oferta por parte del licitador, por lo que se recomienda a la Mesa de Contratación que dicha oferta sea aceptada como válida para continuar en el procedimiento de contratación”.*

Acogiendo las conclusiones de los servicios técnicos, la mesa de contratación aceptó la oferta de MACAMBI, que consideró debidamente justificada.

Respecto de la justificación presentada por IDUNU, S.L., el informe técnico concluyó lo siguiente:

*“La justificación de IDUNU se desarrolla en pequeña memoria de tres páginas, basada en:*

- *La oferta económica de 64.888,04 € más IVA, contempla unos gastos generales y Beneficio Industrial de 11.56% (7.499,23 €), que indica permite absorber cualquier incidencia laboral que pueda surgir durante la ejecución del contrato.*
- *El coste de Mano de Obra Directa, según convenio se estima en 45.029,83 €, desglosado entre personal de limpieza y mantenimiento, sustitución vacaciones y una previsión del 3% por absentismo laboral.*
- *El apartado “Otros costes”, estima los costes de Vestuario empleados, Reconocimiento médico anual empleados, Materiales y maquinaria, consumibles y otros gastos, alcanzando un total de 12.358,98 €.*
- *Gastos Generales y Beneficio Industrial: 7.499,23 €.*

*Respecto a la aplicación al servicio de cursos de natación, que se han ofertado para el público a un precio simbólico de 0.01 €, se estiman un total de 20 horas semanales de*



*cursillos con un coste mensual de 1.802,30 € que de acuerdo con la justificación aportada, se incluye en el coste de la oferta del servicio general.*

*El precio de 0.01 € por curso se indica en la memoria que responde a una “estrategia promocional orientada a optimizar la ocupación y rentabilidad indirecta del conjunto del servicio contratado, favoreciendo la captación y fidelización de usuarios”.*

#### *Conclusiones de la justificación*

*La oferta presentada por la empresa IDUNU, S.L. de 64.888,04 € más IVA, es la tercera oferta más cara de entre las nueve presentadas.*

*La oferta ha incurrido en temeridad en relación con el precio ofertado para los cursos que han de abonar los usuarios de los mismos, que es un precio de 0.01 que es un precio simbólico.*

*Al haberse incluido el coste de los cursos en el precio general a satisfacer por el Ayuntamiento, se está incumpliendo con los objetivos del contrato planteados en los Pliegos que rigen la presente contratación, que son trasladar el coste de dichos cursos a sus usuarios con la mejor oferta posible, dentro de lo razonable.*

*Trasladar el coste de los cursos al Ayuntamiento incumple los requisitos establecidos en la presente licitación por lo que se propone la exclusión de la oferta presentada por la empresa IDUNU, S.L.”.*

Pese a que se propone la exclusión de la oferta presentada por la recurrente IDUNU, S.L., la mesa de contratación no propone la exclusión de este licitador, limitándose a proponer la adjudicación del contrato a la empresa que, tras haber sido aceptada su oferta, ha obtenido la mayor puntuación: MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L. A estos efectos, si bien no se acordó excluir a IDUNU, S.L., la mesa tampoco valoró los criterios automáticos de adjudicación de su oferta.



**Cuarto.** El órgano de contratación, asumiendo la propuesta de la mesa, adjudica el contrato a MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L mediante acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 29 de abril de 2025.

**Quinto.** Contra el anterior acuerdo de adjudicación se interpone el 22 de mayo de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación por IDUNU, S.L. Alega en primer lugar nulidad de pleno derecho de su exclusión del procedimiento de contratación, considerando esta medida arbitraria y desproporcionada. Defiende la viabilidad económica y técnica de su oferta, argumentando que el hecho de que los cursos se hayan ofertado sin coste para los usuarios no significa que para la empresa su impartición carezca de coste, sin que esta medida afecte a la correcta ejecución del contrato ni a la viabilidad de su oferta, pues la impartición de cursos se realizará por personal cualificado, estando su coste contemplado en el plan económico-financiero que la empresa hizo al presentar su oferta.

A continuación, solicita la anulación del acuerdo de adjudicación, considerando que la oferta de MACAMBI no debió ser aceptada, sino excluida por no haber justificado suficientemente su viabilidad. Argumenta que la justificación aportada es incompleta y genérica, no ajustada a las exigencias que contiene el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP); lo que resulta agravado si se tiene en cuenta que la baja ha sido superior al 40 por ciento.

Con base en lo expuesto solicita se declare nula de pleno Derecho la exclusión de IDUNU, S.L. del proceso de licitación, se anule la adjudicación en favor de MACAMBI por no haber justificado la viabilidad de su oferta, y con retroacción del procedimiento, se acuerde la exclusión de la oferta de MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L; adjudicando el contrato a la recurrente, al resultar su oferta la mejor puntuada tras la de la adjudicataria.

**Sexto.** Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal



Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC). En él, el órgano de contratación solicita la íntegra desestimación del recurso.

En relación a la solicitud de nulidad de pleno derecho del acuerdo de exclusión, en el informe se alega que, aun cuando el informe de los servicios técnicos propuso excluir la oferta de IDUNU, S.L. lo cierto es que no se la excluyó del proceso de licitación, no adoptándose ningún acuerdo en este sentido. Es cierto que no se valoraron cuantitativamente los criterios automáticos de adjudicación de la oferta de IDUNU, S.L., debido a una errónea omisión que, el órgano de contratación califica de irrelevante a los efectos de acordar la adjudicación del contrato, por cuanto la puntuación que hubiera correspondido a la oferta de esta empresa, IDUNU, S.L. con la máxima puntuación por los cursos (67,19 puntos) estaría igualmente por debajo de la que ha correspondido a MACAMBI (85,01 puntos). Para el caso de que este Tribunal interpretara que se ha excluido a la mercantil recurrente del proceso de licitación, el informe remitido señala que se allana a la pretensión de la anulación de la exclusión.

Limitado así el objeto de debate a la conformidad a Derecho del acuerdo de adjudicación recurrido, defiende el órgano de contratación que MACAMBI justificó su proposición y la baja económica ofertada, exponiendo las razones por las que consideraba viable su oferta; de modo que su aceptación es conforme a Derecho, máxime si se tiene en cuenta que los Tribunales administrativos de contratos no exigen justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, bastando proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede ejecutar la prestación con el precio ofertado sin comprometer su correcta ejecución. Cita diversas Resoluciones que aplican este criterio. Con base en ello solicita se confirme el acuerdo de adjudicación.

**Séptimo.** La Secretaría de este Tribunal dio traslado con fecha 27 de mayo de 2025 del recurso interpuesto al resto de licitadoras que han participado en el procedimiento de contratación a que se refiere el acuerdo recurrido para que pudieran, si a su derecho conviniera, hacer alegaciones al recurso; no habiendo ninguna de ellas evacuado el trámite conferido.



**Octavo.** Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de 5 de junio 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.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, artículo 22.1. 1º del RPERMC y en el Convenio suscrito al efecto entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana el 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

**Segundo.** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto. Dispone el artículo 50 de la LCSP lo siguiente:

*“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*(...)*

*d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”.*

Por su parte, la disposición adicional décimoquinta a la que se remite el anterior artículo para regular el régimen de notificación, señala lo siguiente:

*“1. Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

*Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre*



*que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado”.*

En el supuesto objeto de este recurso, se notificó a la recurrente el acuerdo de adjudicación el 30 de abril de 2025. Con la notificación de este acuerdo, considera la recurrente asimismo comunicada su exclusión del proceso de licitación. Habiéndose interpuesto el presente recurso el 22 de mayo de 2025, es claro que se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles a que se refiere el citado artículo 50 de la LCSP.

**Tercero.** El recurso se interpone contra un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Dispone el artículo 44.1 de la LCSP que:

*“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*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros”.*

El contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso.

Por su parte, el apartado 2 de la LCSP señala que *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: b) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el*



*procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción, c) Los acuerdos de adjudicación”.*

De modo que debe concluirse que el recurso (interpuesto contra el acuerdo de adjudicación del contrato y contra la exclusión de la recurrente del proceso de licitación) se interpone contra un acto recurrible.

**Cuarto.** En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“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”.*

La mercantil recurrente ha participado en el proceso de licitación y, de haber sido puntuada en los criterios de adjudicación automáticos, habría obtenido la segunda mejor puntuación tras la adjudicataria, así que debe afirmarse su legitimación, pues la Resolución que se dicte en este recurso afectará directamente a sus derechos e intereses legítimos.

**Quinto.** Entrando en el fondo de la cuestión debatida, debe analizarse, en primer lugar, si la recurrente fue o no excluida del proceso de licitación por ofertar un precio simbólico (0,01 €) en los cursos de natación, para -de considerarse excluida su oferta- analizar su conformidad a Derecho.

IDUNU, S.L. invoca nulidad de pleno derecho de su exclusión del procedimiento de contratación, considerando esta medida arbitraria y desproporcionada. Defiende la viabilidad económica y técnica de su oferta, argumentando que el hecho de que los cursos de natación se hayan ofertado sin coste para los usuarios no significa que para la empresa su impartición careza de coste, sin que esta medida afecte a la correcta ejecución del contrato ni a la viabilidad de su oferta, pues la impartición de cursos se realizará por personal cualificado, estando su coste contemplado en el plan económico-financiero que la empresa hizo al presentar su oferta.

El órgano de contratación en su informe alega que, aun cuando los servicios técnicos que valoraron las ofertas propusieron excluir a IDUNU, S.L., lo cierto es que no se le excluyó del proceso de licitación, no adoptándose ningún acuerdo en este sentido. Es cierto que no se valoraron cuantitativamente los criterios automáticos de adjudicación de la oferta de IDUNU, S.L., pero ello fue debido a una errónea omisión que califica de irrelevante a los efectos de acordar la adjudicación del contrato, por cuanto la puntuación que hubiera correspondido a la oferta de esta empresa, IDUNU, S.L. (67,19 puntos) estaría por debajo de la que ha correspondido a MACAMBI (85,01 puntos).

Para el caso de que este Tribunal interpretara que se ha excluido a la mercantil recurrente del proceso de licitación, el informe remitido señala que se allana a la pretensión de la anulación de la exclusión.

Expuestas las posturas de las partes, es cierto que no se ha adoptado un acuerdo explícito de exclusión de IDUNU, S.L. del proceso de licitación; si bien, teniendo en cuenta que en el informe de los servicios técnicos se propuso su exclusión y que, a continuación, en la valoración de las ofertas previa a la adjudicación, se recoge un cuadro de puntuaciones en que no se atribuye puntuación a IDUNU, SL, todo apunta a que ha sido excluida implícitamente del proceso de licitación, pues a partir de la propuesta de exclusión, su oferta no ha sido considerada en la tramitación posterior del proceso de licitación.

Esta exclusión, no acordada, sino implícita en la falta de valoración de la oferta de la recurrente, no es conforme a Derecho; pues el PCAP no contiene un límite cuantitativo mínimo a aplicar a las ofertas de cursos de natación, de suerte que la oferta de 0,01 € como precio para los usuarios de los cursos es, en principio, posible de acuerdo con las cláusulas del Pliego. Tan solo esta oferta podría haber dado lugar (de no aceptar la mesa de contratación el precio ofertado por considerar que no cubre los costes mínimos de los cursos) a la valoración en 0 puntos del criterio de valoración correspondiente, sin que exista ningún motivo por el que la no aceptación de esta oferta determine su exclusión del proceso de licitación. Ha de tenerse en cuenta que el precio de los cursillos constituye un criterio de adjudicación que se puntúa en el Pliego con un máximo de 15 puntos, junto con el precio ofertado por el servicio, al que se atribuyen 85 puntos, en el apartado décimo del PCAP. En concreto el Pliego, sobre este criterio de adjudicación, señala lo siguiente:



*“A. Criterios cuantificables automáticamente, se puntuarán en orden decreciente:*

*1.- PRECIO DEL SERVICIO (Máximo 85 puntos)*

*(...)*

*2.- PRECIO OFERTADO EN CURSILLOS (Máximo 15 puntos)*

*Se otorgará 5 puntos a la oferta más económica por usuario en cada uno de los siguientes cursillos:*

- *Cursos tipo A (máximo 5 puntos)*
- *Cursos tipo B (máximo 5 puntos)*
- *Cursos tipo C (máximo 5 puntos)*

*Se otorgará el máximo de 5 puntos a la oferta más económica y al resto se les puntuará mediante la utilización de la siguiente fórmula:*

*(...)”.*

Es más, el órgano de contratación en su informe admite incluso que la calificación de la oferta en cursos como incurso en presunción de temeridad, ni siquiera fue correcta. En todo caso, se allana a la petición de anulación del acuerdo de exclusión, allanamiento que se acoge por este Tribunal dado que el Pliego no limitó cuantitativamente a ningún mínimo el precio de los cursos, de suerte que no existe ninguna cláusula del Pliego incumplida que permita fundar la exclusión del licitador por no haberse ajustado a ella.

Por lo expuesto, procede la anulación de la exclusión, debiendo a continuación analizarse si el acuerdo de adjudicación recurrido, al aceptar la oferta incurso en presunción de anormalidad de MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L., es conforme a Derecho. Ha de tenerse en cuenta que la valoración en 5 puntos (los máximos) cada cursillo ofertado por IDUNU, S.L. a 0,01 euros, sigue dejando como oferta con mayor puntuación la que

corresponde a MACAMBI, de suerte que solo podrá ser adjudicataria la recurrente si la aceptación de la oferta de la adjudicataria no fue conforme a Derecho.

**Sexto.** Procede, pues, analizar la conformidad a Derecho de la aceptación por el órgano de contratación de la oferta de la adjudicataria, oferta que fue identificada incurso en presunción de anormalidad.

Para efectuar este análisis, debemos partir de lo que la LCSP señala al respecto en su artículo 149 sobre las *“Ofertas anormalmente bajas”*:

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

*2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios: (...)*

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

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



*Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:*

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

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

*En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.*

*Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.*

*5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.*

*6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.*

*7. Cuando una empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados”.*

Como se ha puesto de manifiesto reiteradamente por este Tribunal, la finalidad de este procedimiento es la de evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad.



Este Tribunal tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incursa en “valores anormales o desproporcionados”, plasmada, entre otras, en nuestra Resolución nº 1641/2023, de 21 de diciembre:

*“- En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos;*

*- La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;*

*- La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos;*

*- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja;*

*- 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 informes emitidos por los servicios técnicos;*

*- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración;*



*- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento”.*

Y precisamente sobre la amplitud o suficiencia en orden a justificar la baja temeraria, también es doctrina reiterada y unívoca de este Tribunal que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo.

Con este criterio debe citarse la Resolución 375/2019, de 11 de abril:

*“A la vista de lo alegado por el recurrente, la cuestión a dilucidar es si la decisión del órgano de contratación de aceptar, a propuesta de la Mesa, las justificaciones de la empresa FERMAC es o no ajustada a Derecho, lo que exige examinar la suficiencia de dicha justificación.*

*Sobre esta cuestión, es doctrina de este Tribunal, recogida en la resolución nº 126/2018, de 9 de febrero, que a su vez se remite a la contenida en la resolución 142/2013, la siguiente.*

*«A modo de recapitulación, la doctrina mantenida por el Tribunal determina que:*

*1. Por influencia del Derecho Comunitario, la regla general del Derecho español es la de adjudicación del contrato a favor de la oferta económicamente más ventajosa, estableciéndose como excepción a dicha regla general que la adjudicación pueda no recaer a favor de la proposición que reúna tal característica cuando ésta incurra en valores anormales o desproporcionados.*

*2. El hecho de que una oferta incluya valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia al contratista para que justifique la viabilidad económica de la proposición, y de recabar los asesoramientos técnicos procedentes.*

3. La decisión sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados corresponde al órgano de contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora, y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante». El artículo 152.3 del TRLCSP detalla el posible contenido de la justificación de viabilidad que compete ofrecer al licitador (...). En cuanto al alcance de dicha justificación, el Tribunal viene entendiendo (por todas, Resolución 86/2016, de 5 de febrero), que «la finalidad de la Legislación de Contratos es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo» (...).

Por otro lado, en la resolución 188/2018, este Tribunal señaló lo siguiente:

“De otra parte, en la Resolución 786/2014, señalamos que “la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal.

Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.”

Continúa la Resolución 786/2014 declarando que “para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por



*justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...*

*Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, en los términos a que hemos hecho referencia antes, con cita de nuestra doctrina, análisis que exige considerar el requerimiento del órgano de contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida al respecto por el licitador.*

*Sentado lo anterior, procede determinar si, a la vista de la justificación presentada por la reclamante y de las razones expuestas por el órgano de contratación, está justificado el rechazo de su oferta. Como hemos señalado anteriormente, la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador.*

*En este contexto, la justificación del licitador temerario debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. Ello exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que se propone asumir, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato”.*

Esta doctrina se ha reiterado en Resolución de este Tribunal 849/2020, de 24 de julio y en Resolución 885/2024, de 11 de julio.

En el caso objeto de esta Resolución, MACAMBI CALIDAD AMBIENTAL, S.L. ha justificado su baja desglosando los costes del servicio en dos bloques: de personal, por un lado, y de los productos utilizados para el mantenimiento y limpieza; previendo un beneficio industrial de 7.217,90 euros. De los costes de personal no se infiere ningún incumplimiento de la normativa laboral, alegando que un 20 por ciento de la plantilla es personal con discapacidad, con las ventajas que ello supone a la empresa por la reducción del coste fiscal y de cotización. Estos costes se desglosan, a su vez, en dos: coste del servicio de socorrismo y del personal para el control de acceso. Respecto de los productos a utilizar en mantenimiento y limpieza, se señala que tiene un elevado stock debido a productos que fueron aprovisionados para mantenimiento en piscinas y que no pudieron ser utilizados debido a la DANA de 2024. Alega asimismo que dispone de experiencia y maquinaria que le permiten optimizar tiempo y reducir costes. En definitiva, aporta argumentos y datos técnicos que han llevado al órgano de contratación a la convicción de que se puede llevar a cabo la ejecución del contrato sin merma del correcto cumplimiento de la prestación. Los servicios técnicos consideran que, si bien no se ha aportado justificación documental de las razones expuestas y la justificación realizada no ha sido exhaustiva; los motivos aducidos por la empresa permiten explicar el bajo precio ofertado, considerándose suficientes, las razones esgrimidas para justificar la viabilidad de su oferta y su cumplimiento al bajo precio incluido en la oferta.

La recurrente, como se expuso más arriba, argumenta que la justificación aportada es incompleta y genérica, no ajustada a las exigencias que contiene el artículo 149.4 de la LCSP; máxime si se tiene en cuenta el gran porcentaje de baja.

Pues bien, teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada sobre suficiencia de la justificación de ofertas incursas en presunción de temeridad, en cuya virtud no es preciso exigir una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, siendo suficiente proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo la prestación al precio ofertado; este Tribunal concluye que esto es, precisamente, lo ocurrido en el caso examinado, en que la empresa cuya oferta ha sido identificada como incursa en temeridad, ha proveído al órgano de contratación de argumentos, con un desglose de costes, que le van a permitir ejecutar el servicio por el precio ofertado, logrando la convicción del órgano de contratación sobre la viabilidad de su

oferta. Y esta explicación resulta razonable, sin que de ella se derive incumplimiento o deficiencia en la ejecución de la prestación objeto del contrato o de la normativa laboral a aplicar a los trabajadores que se afectarán a la ejecución del servicio. En cuanto a los costes en productos, debe tenerse en cuenta que la consideración de si dichos costes son correctos o insuficientes es discrecional, habida cuenta que no son costes tasados sino estimados, máxime cuando se afirma tener un importante stock debido a un acontecimiento catastrófico que ha afectado a la prestación regular de este tipo de servicios. Si a ello se une que existe un margen previsto para beneficio industrial, y que todo ello se ha tenido en cuenta en el informe de los servicios técnicos, debe concluirse en que es suficiente y razonable la aceptación por el órgano de contratación de la oferta.

La empresa incurso en baja por temeridad ha desglosado los gastos en que incurrirá en ejecución del contrato y ha explicado las razones de su bajo coste, permitiendo dicha explicación concluir que la empresa está en condiciones de ejecutar el contrato sin comprometer su correcto cumplimiento. Partiendo de ello, la aceptación de la oferta por el órgano de contratación debe ser respetada. Lo que no cabe, de acuerdo con la doctrina expuesta, es que este Tribunal sustituya el criterio técnico de apreciación de justificación de la baja por otro criterio que entrañe realmente una valoración técnica alternativa, no apoyada en la constatación de un error u omisión que impida aceptar la valoración como correcta. Tampoco puede aceptarse que la falta de exhaustividad alegada (y admitida en el informe técnico al valorar la justificación aportada por MACAMBI) se traduzca, en contra de la jurisprudencia expuesta, en una insuficiente justificación de la oferta que determine la exclusión de la empresa identificada como desproporcionada.

Por tanto, debe confirmarse el criterio del órgano de contratación al concluir que el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que ha de ejecutar, pues en la valoración y análisis llevado a cabo por el informe técnico no constan errores o incumplimientos tanto normativos -disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes de acuerdo con los Convenios Colectivos de aplicación- como derivados de las exigencias que contienen los Pliegos para la ejecución de la prestación del contrato.



Por ello cabe concluir que se ha justificado la baja ofertada y, en consecuencia, la proposición económica debe ser admitida.

Por las razones expuestas el acuerdo de adjudicación debe ser confirmado.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar en parte el recurso interpuesto por D. L.M.M., en representación de IDUNU, S.L., contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento “*Contratación servicio de mantenimiento, limpieza y otros de la piscina municipal de Albuixech*”, expediente 1581/2024, convocado por el Ayuntamiento de Albuixech, declarando disconforme a Derecho su exclusión del proceso de licitación, y reconociendo el derecho de la recurrente a obtener la puntuación máxima que corresponde al criterio de adjudicación relativo al precio ofertado en cursillos.

Se desestima el recurso interpuesto contra el acuerdo de adjudicación, cuya conformidad a Derecho se confirma al considerarse suficiente la justificación de la viabilidad de la oferta de la adjudicataria, conforme lo expuesto en el último Fundamento de Derecho sexto de esta Resolución.

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

**Tercero.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo 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