



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1149/2025

Resolución nº 1620/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. S.F.R.G. en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación de los lotes 4, 8 y 10 del procedimiento “*Servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones en edificios administrativos y sedes judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales, 10 lotes*”, expediente ASE/2024/134, convocado por la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Justicia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Justicia convocó licitación para la adjudicación del contrato de servicios denominado “*Servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones en edificios administrativos y sedes judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales, 10 lotes*”, encontrándose sujeto a las disposiciones de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

El valor estimado del contrato es de 29.966.659,40 euros.

Segundo. En cuanto al desarrollo del procedimiento de licitación, conviene referirse aquí en primer término al informe de valoración de criterios cuantificables automáticamente, donde, en relación con los lotes a los que se refiere el recurso y con el objeto de la impugnación contenida en el mismo, se recoge lo siguiente:

1º.- Lote Nº 4. GT Castilla La Mancha

“B2. Criterios: Baja económica lineal media respecto al banco de precios de referencia (BEDEC del Instituto de la Tecnología de la Construcción) o excepcionalmente, cuando no aparezca en Banco de Precios, respecto a precios de catálogos de fabricantes para actuaciones de mantenimiento (servicios bajo demanda) en (%) aplicable para los SERVICIOS BAJO DEMANDA

Se observa que la empresa FULTON SERVICIOS INTEGRALES S.A. presenta una oferta anormalmente baja ya que son 25% inferior a la media de todas las ofertas admitidas”.

2º-- Lote Nº 8. GT Murcia

“B2. Criterios: Baja económica lineal media respecto al banco de precios de referencia (BEDEC del Instituto de la Tecnología de la Construcción) o excepcionalmente, cuando no aparezca en Banco de Precios, respecto a precios de catálogos de fabricantes para actuaciones de mantenimiento (servicios bajo demanda) en (%) aplicable para los SERVICIOS BAJO DEMANDA

Se observa que la empresa FULTON SERVICIOS INTEGRALES S.A. presenta una oferta anormalmente baja ya que son 25% inferior a la media de todas las ofertas admitidas”.

3º.- Lote Nº 10. Edificio V Centenario (Melilla).

“B2. Criterios: Baja económica lineal media respecto al banco de precios de referencia (BEDEC del Instituto de la Tecnología de la Construcción) o excepcionalmente, cuando no aparezca en Banco de Precios, respecto a precios de catálogos de fabricantes para actuaciones de mantenimiento (servicios bajo demanda) en (%) aplicable para los SERVICIOS BAJO DEMANDA

Se observa que la empresa OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. presenta una oferta anormalmente baja ya que son 25% inferior a la media de todas las ofertas admitidas”.

Dicho informe es analizado en la sesión de 7 de mayo de 2025 de la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Justicia. En el acta correspondiente se indica lo que sigue:

“8. INFORMES DE SOBRE 3:

• *En el expediente ASE/2024/134 (10 LOTES) que se tramita por procedimiento abierto para la “Contratación del servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones en edificios administrativos y sedes Judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales (10 LOTES)” se procede, por este orden, a:*

- La unidad proponente expone el contenido de los informes elaborados en relación con los criterios automáticos:

- Se comprueba que en LOTES 2, 3, 4, 6, 7, 8, y 10 hay ofertas que incurren en presunción de baja en cuanto a los criterios automáticos B.2. (B.2.1, B.2.2, B.2.3) Según el apartado 26.2.A.3 del cuadro resumen del PCAP “se considerarán anormalmente bajas aquellas ofertas que sean un 25% inferior a la media de todas las ofertas recibidas”.

- Se acuerda, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP, requerir justificación de su oferta, por presumirse inviable al ser formulada en términos que la hacen anormalmente baja en cuanto a los criterios B2 a las siguientes empresas:

➤ OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.: LOTES 2, 3, 6 y 10

➤ FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.: LOTES 4, 7 y 8”.

Los requerimientos dirigidos a estas dos empresas señalaban:

“Según establece el punto 26 del cuadro resumen del citado pliego, en relación con el criterio B2 (B.2.1, B-2.2, B.2.3) «Se considerarán anormalmente baja aquellas ofertas que sean un 25% inferior a la media de todas las ofertas admitidas”».

Tal y como se puede comprobar en los informes de sobre 3, publicados en la plataforma de contratación, su oferta para los mencionados criterios criterio B2 (B.2.1, B-2.2, B.2.3) en los LOTES 4, 7 y 8 incurre en dicha presunción de baja según el parámetro objetivo al que se acaba de hacer referencia en el párrafo anterior; por este motivo, se le REQUIERE, según establece el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del

Sector Público, para que elabore un informe justificando para los diferentes LOTES la valoración de su oferta y precisando las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación o la posible obtención de una ayuda de Estado.

La justificación debe incluir un análisis económico numérico de como se ha llegado a la cantidad ofertada sin IVA. Se podrán acompañar a la justificación las justificaciones documentales que se consideren oportunas”.

Una vez aportada la correspondiente documentación por las empresas, se emiten informes sobre la justificación ofrecida. En el que se refiere a FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A., se indica:

“Se debe tener en cuenta que de acuerdo con el informe 119/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado para determinar la viabilidad de la oferta del licitador, ésta deber ser considerada en su conjunto. Así mismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha establecido, en diversas resoluciones, que el análisis de las bajas anormales debe realizarse respecto al conjunto de la oferta presentada por el licitador, y no únicamente sobre partidas o elementos aislados. Por ejemplo, la resolución del TACRC número 373/2018 que establece: “la consideración de anormalidad, salvo que los pliegos establezcan otra cosa, debe referirse al conjunto de la oferta económica, no a cada uno de sus componentes, pues no carece de lógica ni es temerario, en principio, hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada en las demás prestaciones”. Asimismo, en la Resolución 1584/2023, el Tribunal destaca que el órgano de contratación debe evaluar la documentación aportada por el licitador de manera integral, contrastando las hipótesis del licitador con las propias y fundamentando adecuadamente cualquier conclusión sobre la viabilidad de la oferta.

(...)

La empresa, tras requerirse la justificación de su oferta en estos términos, presenta, una memoria justificativa de la baja idéntica para los LOTES 4, 7 y 8 que se analiza a continuación:

1.- FULTON manifiesta que es solamente el apartado B.2 (subcriterios B.2.1, B.2.2, y B.2.3) Bajas económicas lineales media respecto al banco de precios de referencia o respecto a precios de catálogos de fabricantes que afectan únicamente a las actuaciones de mantenimiento correspondientes a los “Servicios Bajo Demanda”) donde se ha considerado que la baja propuesta puede ser considerada anormalmente baja.

El contrato de mantenimiento de instalaciones se compone de dos partidas:

a) Una partida principal denominada “Servicios Fijos” que representan el 87,72% del total presupuesto de licitación.

b) Una partida secundaria que se denominan “Servicios Bajo Demanda” que representan el 12,28% del total presupuesto de licitación.

Los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3) solo afectan a los “Servicios Bajo Demanda” que representan el 12,28% del total presupuesto de licitación. Por ello, la empresa FULTON indica que la presente justificación de baja anormal respecto a los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3) corresponde tan solo a una pequeña parte del importe y cómputo total de la oferta (es decir, el 12,28%).

Tal y como se establece en el PPT, los Servicios Bajo Demanda están sujetos a la petición previa de un presupuesto de la Gerencia Territorial que debe elaborar la empresa adjudicataria, y posteriormente aquella puede aprobar dicho presupuesto, siempre que esté adecuadamente desglosado y dimensionado de acuerdo con la actuación a realizar. En caso de producirse esta demanda de servicio y su aceptación por parte de la Gerencia Territorial, la empresa adjudicataria podrá facturar dicho presupuesto y actuación con cargo a una bolsa económica y de forma independiente a los Servicios Fijos.

(...)

FULTON justifica que, de acuerdo a lo anteriormente indicado en el apartado 24 del PPT, todos los presupuestos que se elaboren a lo largo del contrato, sobre el subtotal de costes directos que componen un presupuesto, se debe añadir y aplicar un recargo por gastos generales (9,00%) y beneficio industrial (5,00%) (es decir, se incrementan en un + 14%), y por lo tanto la baja económica que ofrece FULTON respecto a los precios recogidos en los bancos de precios correspondientes a la partida de costes de materiales, piezas y componentes que se incluirán en los presupuestos después de aplicar el descuento ofertado, dicha baja económica se absorbe y se recupera en gran parte al añadirse al final de los costes directos de cada presupuesto un +14% de costes indirectos y beneficio industrial.

2.- Por otra parte, FULTON también indica que dispone de un Departamento de compras propio, con unos protocolos de compras determinados, con una amplia red de fabricantes y proveedores con acuerdos comerciales muy ventajosos, que le permiten lograr grandes economías de escala, y lo justifica de una doble forma:

(...)

3.- FULTON también indica que optimiza los costes de compra de materiales y suministros a través de una centralización logística, ya que dispone de un sistema de gestión de almacén y logística interna que reduce significativamente costes de transporte, almacenamiento y desplazamiento. Además de una optimización por la estandarización de materiales y digitalización de procesos.

4.- FULTON adjunta y justifica un cuadro comparativo entre los precios que serían de aplicación para los materiales y suministros a incluir en los presupuestos a entregar a las GGTT (frente a las peticiones según posibles futuras necesidades de Servicios Bajo Demanda) teniendo en cuenta el banco de precios indicado en el PPT respecto a los precios finales que obtiene FULTON de sus proveedores después de aplicar los descuentos por compra acordados con ellos, que permiten lograr una diferencia a favor de FULTON con unos costes inferiores a los que incluirá en los presupuestos después de aplicar el descuento ofertado respecto al banco de precios.

(...)

A la vista de la documentación aportada por FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A. se concluye que ha explicado satisfactoriamente los precios ofrecidos en relación con el criterio B2 (B.2.1, B.2.2, B.2.3) y, tal como establece el artículo 149 LCSP, acredita la viabilidad de su oferta económica global para garantizar la correcta ejecución del contrato en los LOTES 4, 7 y 8”.

Por otro lado, nos referimos ahora al texto del informe concerniente a OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.:

“La empresa, tras requerirse la justificación de su oferta en estos términos, presenta, una memoria justificativa de la baja idéntica para los lotes 2, 3, 6 y 10 que se analiza a continuación:

1) OHL manifiesta que es solamente el apartado B.2 (subcriterios B.2.1, B.2.2, y B.2.3) Bajas económicas lineales media respecto al banco de precios de referencia o respecto a precios de catálogos de fabricantes que afectan únicamente a las actuaciones de mantenimiento correspondientes a los “Servicios Bajo Demanda”) donde se ha considerado que la baja propuesta puede ser considerada anormalmente baja.

(...)

Los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3) solo afectan a los “Servicios Bajo Demanda” que representan 12,28% del total presupuesto de licitación. Por ello, la empresa OHL indica que la presente justificación de baja anormal respecto a los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3) corresponde tan solo a una pequeña parte del importe y cómputo total de la oferta (es decir, el 12,28%).

(...)

OHL justifica que de acuerdo a lo anteriormente indicado en el apartado 24 del PPT, y en base a las respuestas a las preguntas publicadas en la Plataforma de Contratación del Estado, en todos los presupuestos que se elaboren a lo largo del contrato por OHL en caso

de ser adjudicataria, sobre el subtotal de costes directos que componen un presupuesto se debe añadir y aplicar un recargo por gastos generales (9,00%) y beneficio industrial (5,00%) (es decir, se incrementan en un + 14%), y por lo tanto la baja económica que ofrece OHL respecto a los precios recogidos en los bancos de precios correspondientes a la partida de costes de materiales, piezas y componentes que se incluirán en los presupuestos después de aplicar el descuento ofertado, dicha baja económica se absorbe y se recupera en gran parte al añadirse al final de los costes directos de cada presupuesto un +14% de costes indirectos y beneficio industrial.

2) Por otra parte, OHL separa el análisis del descuento sobre materiales, equipos o instalaciones del de mano de obra, dando por válida la premisa de que, si se justifican dichos descuentos en ambas partidas, se puede determinar que la propuesta realizada es viable en su conjunto

a) OHL adjunta y justifica un cuadro comparativo entre los precios que serían de aplicación para los materiales y suministros a incluir en los presupuestos a entregar a las Gerencias Territoriales (frente a las peticiones según posibles futuras necesidades de Servicios Bajo Demanda) teniendo en cuenta el banco de precios indicado en el PPT respecto a los precios finales que obtiene OHL de sus proveedores después de aplicar los descuentos por compra acordados con ellos, que permiten lograr una diferencia a favor de OHL con unos costes inferiores a los que incluirá en los presupuestos después de aplicar el descuento ofertado respecto al banco de precios.

Es por ello, que los descuentos que obtiene OHL en la compra de materiales y suministros a sus proveedores habituales están por encima de los descuentos ofertados por OHL a incluir en los presupuestos para Servicios Bajo Demanda para el presente contrato:

(...)

b) OHL también adjunta una comparativa entre el coste de mano de obra según convenios laborales provinciales aplicables al lote y los precios unitario por hora del banco de precios de referencia a incluir en los presupuestos que entregará a las Gerencias Territoriales (frente a las peticiones según posibles futuras necesidades de Servicios Bajo Demanda) teniendo en cuenta el banco de precios indicado en el PPT respecto a los precios finales

que obtiene OHL de sus proveedores después de aplicar los descuentos por compra acordados con ellos, que permiten lograr una diferencia a favor de OHL con unos costes inferiores a los que incluirá en los presupuestos después de aplicar el descuento ofertado respecto al banco de precios.

3) Por otra parte, OHL adjunta y justifica una extensa relación de acuerdos preferentes con diferentes proveedores y subcontratistas con precios de compra de materiales y suministros con descuentos muy superiores a la baja ofertada a aplicar a los materiales que fuesen necesarios en los presupuestos a realizar para los Servicios Bajo Demanda.

A la vista de la documentación aportada por la empresa OHL SERVICIOS INTEGRALES, S.A. se concluye que ha explicado satisfactoriamente los precios ofrecidos, en relación con el criterio B2 (B.2.1, B.2.2, B.2.3) y, tal y como se establece en el artículo 149 LCSP, acredita la viabilidad de su oferta económica global para garantizar la correcta ejecución del contrato para los LOTES 2, 3, 6 y 10”.

Estos informes se examinan en la sesión de 28 de mayo de 2025 de la Junta de Contratación. Citamos el contenido del acta correspondiente:

“7. INFORMES DE BAJA Y CONTINUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO:

• *En el expediente ASE/2024/134 (10 LOTES) que se tramita por procedimiento abierto para la “Contratación del servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones en edificios administrativos y sedes Judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales (10 LOTES)” se procede, por este orden, a:*

- En la sesión de Junta de Contratación de 7 de mayo se acordó, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP, requerir justificación de su oferta, por presumirse inviable al ser formulada en términos que la hacen anormalmente baja en cuanto a los criterios B2 a las siguientes empresas:

➤ OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.: LOTES 2, 3, 6 y 10

➤ FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.: LOTES 4, 7 y 8

- La unidad proponente del contrato expone los informes de justificación de oferta anormalmente baja en los que considera que las ofertas de ambos licitadores han de ser aceptadas por justificarse adecuadamente.

- La Junta de Contratación aprueba los informes y acepta las ofertas de:

➤ OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.: LOTES 2, 3, 6 y 10

➤ FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.: LOTES 4, 7 y 8

- En la sesión de Junta de Contratación de 7 de mayo, la unidad proponente adelantó los informes de valoración de las ofertas económicas y resto de criterios automáticos.

- Una vez aceptadas las ofertas en presunción de baja la Junta de Contratación aprueba los informes de valoración de criterios automáticos de los LOTES 2, 3, 4, 6, 7, 8 y 10 con el siguiente resultado: (...).

En lo que aquí interesa, respecto del lote 4 resulta como oferta mejor puntuada la de la empresa FULTON SERVICIOS INTEGRALES S.A., con un total de 91,95 puntos, seguida de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., con 80,72 puntos. Para el lote 8 la mejor oferta es la de FULTON SERVICIOS INTEGRALES S.A., que alcanza un total de 85,59 puntos, mientras que la segunda es la de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., con 84,84 puntos. Por último, en el lote 10 obtiene la mejor puntuación la oferta de OHL SERVICIOS INGESAN, S.A., con 93,39 puntos, seguida nuevamente de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., con 89,10 puntos.

Se acuerda por ello “proponer la adjudicación y el requerimiento de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos para contratar del artículo 150.2 de la LCSP a los siguientes licitadores:

➤ LOTES 2,3, 7 y 10: OHL SERVICIOS INGESAN, S.A

➤ LOTES 4 y 8: FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.

(...).

En la sesión de 3 de julio de 2025 la Junta de Contratación acuerda la adjudicación a favor de las empresas indicadas.

Tercero. Frente a dicha resolución de adjudicación, publicada en la plataforma de contratación del sector público el 7 de julio de 2025, se interpone por parte del licitador SERVEO SERVICIOS, S.A.U., recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, mediante escrito presentado el 23 de julio.

Comienza señalando la recurrente que en fecha 11 de julio de 2025 solicitó la vista del expediente, sin que se le haya dado respuesta previa a la interposición del recurso. Cita el recurrente el artículo 52 de la LCSP así como el artículo 29.3 del RD 814/2015, de 11 de septiembre, como fundamento de su petición de que por este Tribunal se le dé acceso al expediente, a fin de poder fundamentar este recurso especial, en los términos que comprende su derecho de defensa. Defiende que la negativa del órgano de contratación de facilitar el expediente solicitado, le provoca *“una grave indefensión y fuertes limitaciones a la hora de elaborar el presente recurso tanto en cuanto no ha dispuesto de todos los elementos de juicio para ejercitar su derecho de legítima defensa”*. Considera por ello que deberían retrotraerse las actuaciones al momento previo a la concesión del plazo para la interposición del recurso y se acuerde el acceso al expediente.

En cuanto a los motivos de impugnación que se articulan, se engloban en dos bloques, referido el primero de ellos a la improcedencia de aceptación de la justificación de temeridad realizada por las empresas adjudicatarias FULTON (Lotes 4 y 8) y OHL INGESAN (Lote 10).

Comenzando por la justificación presentada por FULTON respecto del lote 4, se alega en el recurso que la misma se ha limitado a detallar los descuentos aplicados en uno de los apartados de la licitación, lo que se critica atendiendo a que en esta licitación *“el volumen principal de todas las partidas a cuantificar corresponde a los “servicios fijos”, y no a la partida de “servicios bajo demanda”, como señala FULTON en su justificación de precios anormales, la cual representa únicamente el 12,28%. Se observa que la mayoría de las empresas no ofertan descuentos significativos ni en la partida de “servicios bajo demanda” ni en la de “servicios fijos”. Por lo tanto, puede concluirse que se trata de un contrato*

ajustado en costes, donde las empresas buscaran recuperar sus inversiones en ambas partidas”.

Se indica que, a pesar de que se solicitó de esta empresa que justificase su baja en su globalidad y no solo por su descuento de precios BEDEC en los criterios B2, tan solo se aportó *“justificación al descuento aplicado en BEDEC, fundamentando su argumentación en descuentos previamente negociados y haciendo referencia a otras licitaciones, que no tienen nada que ver con la actual, dejando sin acreditar la justificación de su oferta en su globalidad ni detallar el modo en que prevé financiar el coste de la totalidad de las medidas propuestas”.*

Seguidamente, se relacionan las medidas que la empresa se compromete a ejecutar, así como la valoración correspondiente a las mismas. Se aprecia aquí que aun cuando en el recurso se indique que se realiza una valoración económica, lo cierto es que lo que se expone es una evaluación genérica, sin detalle del coste de las medidas.

A partir de esta indicación, y de la apreciación de que FULTON es la empresa que presenta un mayor número de medidas respecto al resto de participantes, se sienta en el recurso la siguiente conclusión:

“Se aprecia de manera objetiva que FULTON ha seguido un criterio homogéneo a lo largo de toda la licitación, presentando propuestas de mejoras y reducciones que resultan inalcanzables, lo que desvirtúa el propio procedimiento de licitación.

Cabe señalar que todas las entidades licitadoras han tenido en cuenta los costes asociados a la implementación de las mejoras ofertadas. Esta circunstancia ha provocado que no sea viable plantear una reducción significativa en el descuento en los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3). Así, se constata que, a lo largo de la presente licitación, los porcentajes de baja aplicados de los precios BEDEC por parte de todas las empresas han sido inferiores a los habitualmente ofertados en otros procedimientos análogos.

De conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los gastos fijos contemplan un beneficio de 90.727,76€, destinado a la cobertura de las mejoras ofertadas. No obstante, dicho importe resulta insuficiente para absorber en su

totalidad el coste de tales mejoras, debiendo considerarse adicionalmente los beneficios derivados de la partida variable para alcanzar la viabilidad económica de la propuesta en su globalidad”.

Respecto al Lote 8, el esquema argumental del recurso es idéntico, centrándose en cuestionar la justificación ofrecida así como la imposibilidad de cubrir el coste de las medidas propuestas, concluyéndose en los siguientes términos:

“En atención a lo expuesto, procede señalar que, al efectuar la correspondiente comparación entre todas las empresas licitadoras, se constata que FULTON presenta un mayor número de medidas respecto a la mayoría de participantes:

(...)

Se aprecia de manera objetiva que la entidad FULTON ha seguido un criterio homogéneo a lo largo de toda la licitación, presentando propuestas de mejoras y reducciones que resultan inalcanzables, lo que desvirtúa el propio procedimiento de licitación.

Cabe señalar que todas las entidades licitadoras han tenido en cuenta los costes asociados a la implementación de las mejoras ofertadas. Esta circunstancia ha provocado que no sea viable plantear una reducción significativa en el descuento en los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3). Así, se constata que, a lo largo de la presente licitación, los porcentajes de baja aplicados de los precios BEDEC por parte de todas las empresas han sido inferiores a los habitualmente ofertados en otros procedimientos análogos.

De conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los gastos fijos contemplan un beneficio de 61.827,26 €, destinado a la cobertura de las mejoras ofertadas. No obstante, dicho importe resulta insuficiente para absorber en su totalidad el coste de tales mejoras, debiendo considerarse adicionalmente los beneficios derivados de la partida variable para alcanzar la viabilidad económica de la propuesta en su globalidad”.

Por último, en lo que concierne al Lote 10, se cuestiona que se aceptase la justificación ofrecida respecto de su baja anormal por parte de OHL INGESAN, puesto que se ha

limitado a detallar los descuentos aplicados en uno de los apartados de la licitación, insistiéndose en que *“el volumen principal de todas las partidas a cuantificar corresponde a los “servicios fijos”, y no a la partida de “servicios bajo demanda”, como señala OHL INGESAN en su justificación de precios anormales, la cual representa únicamente el 12,28%. Se observa que la mayoría de las empresas no ofertan descuentos significativos ni en la partida de “servicios bajo demanda” ni en la de “servicios fijos”. Por lo tanto, puede concluirse que se trata de un contrato ajustado en costes, donde las empresas buscaran recuperar sus inversiones en ambas partidas”*.

También respecto de este licitar se relacionan en el recurso las medidas que la empresa se compromete a ejecutar, indicándose que OHL INGESAN presenta un mayor número de medidas respecto al resto de participantes, de lo que extrae la empresa recurrente esta conclusión:

“Se aprecia de manera objetiva que la entidad OHL INGESAN ha seguido un criterio homogéneo a lo largo de toda la licitación, presentando propuestas de mejoras y reducciones que resultan inalcanzables, lo que desvirtúa el propio procedimiento de licitación.

Cabe señalar que todas las entidades licitadoras han tenido en cuenta los costes asociados a la implementación de las mejoras ofertadas. Esta circunstancia ha provocado que no sea viable plantear una reducción significativa en el descuento en los criterios B2 (B.2.1, B.2.2, y B.2.3). Así, se constata que, a lo largo de la presente licitación, los porcentajes de baja aplicados de los precios BEDEC por parte de todas las empresas han sido inferiores a los habitualmente ofertados en otros procedimientos análogos.

De conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los gastos fijos contemplan un beneficio de 22.442,56€, destinado a la cobertura de las mejoras ofertadas. No obstante, dicho importe resulta insuficiente para absorber en su totalidad el coste de tales mejoras, debiendo considerarse adicionalmente los beneficios derivados de la partida variable para alcanzar la viabilidad económica de la propuesta en su globalidad”.

A partir de este planteamiento, en el recurso se expone el siguiente razonamiento:

“Como ya se ha expuesto en cada Lote, las justificaciones presentadas por FULTON para los Lotes 4 y 8 y por OHL INGESAN para el Lote 10, se han limitado a detallar los descuentos aplicados en uno de los apartados de la licitación.

Sin embargo, resulta imprescindible que la justificación abarque la totalidad de la oferta, de modo que permita acreditar, de forma suficiente, la viabilidad y coherencia económica del conjunto de la propuesta.

En concreto, nuestra regulación en materia de contratación pública ofrece nutrida información acerca de qué aspectos deben contener las justificaciones presentadas por los licitadores incurso en temeridad.

Resulta imprescindible que la justificación abarque la totalidad de la oferta, de modo que permita acreditar, de forma suficiente, la viabilidad y coherencia económica del conjunto de la propuesta.

De acuerdo con la doctrina recogida en diversas resoluciones administrativas, las ofertas incurso en presunción de anormalidad deben ser objeto de una justificación global”.

Se cita en este sentido el artículo 149.2.b) LCSP así como el informe 119/2018 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado, que indica que para determinar la viabilidad de la oferta del licitador, ésta deber ser considerada en su conjunto. Asimismo, se alude a la resolución número 373/2018 de este Tribunal, en cuanto a que el análisis de las bajas anormales debe realizarse respecto al conjunto de la oferta presentada por el licitador, y no únicamente sobre partidas o elementos aislados.

Por último, se cita la Sentencia del Tribunal Supremo 4069/2019:

“QUINTO. - La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.

Tal como hemos anticipado, la respuesta que ha de darse a la cuestión planteada por el auto de admisión ha de ser que, en las circunstancias del caso, en los contratos del sector público con precios referidos a componentes de la prestación, la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionados, a efectos de la aplicación de los

artículos 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 85 del Reglamento de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador.”

Y se concluye que, en la medida que las justificaciones de la viabilidad de las ofertas de las adjudicatarias no se ajustan a derecho, procedería anular la resolución de adjudicación respecto de los lotes 4,8 y 10, y proceder a la exclusión de FULTON y OHL INGESAN.

Adicionalmente a estos motivos de impugnación, se incluye en el recurso un segundo bloque argumental en el que se defiende que el informe de valoración de juicios de valor del lote 10 incumple los criterios de valoración recogidos en los pliegos.

En este apartado se realizan por la empresa recurrente distintas observaciones sobre la propuesta técnica presentada por OHL INGESAN en el citado lote, así como a la valoración recibida por su propia oferta, a partir de lo cual se sienta la siguiente conclusión:

“Por todo lo expuesto, y debido al anteriormente detallado incumplimiento del Pliego con relación al informe de valoración de juicios de valor de la oferta presentada por SERVEO, y, la incorrecta valoración de los criterios descritos, consideramos que la Resolución de Adjudicación, que se ha acompañado como Documento nº3, adolece de una irregularidad invalidante que impide su subsanación, y deviene nula por lo que consideramos improcedente la adjudicación del Lote 10 del Contrato a OHL INGESAN”.

Concluye la recurrente interesado la retroacción del expediente de contratación al momento de la adjudicación y que se acuerde:

“(…)”

- i) El acceso por parte de SERVEO al expediente.*
- ii) Que se proceda a ordenar la retroacción de las actuaciones al objeto de que el órgano de contratación dé vista al recurrente en los términos señalados, al fin de que, en su caso, pueda fundar adecuadamente su reclamación contra la adjudicación en el plazo de 15 días hábiles, quedando suspendido la tramitación del procedimiento de licitación.*

- iii) *Que subsidiariamente se declare la nulidad del acto impugnado por no ser ajustado a derecho y se proceda a la exclusión de FULTON de los Lotes 4 y 8, y la exclusión de OHL INGESAN del Lote 10 por la falta de justificación global de temeridad.*
- iv) *Que subsidiariamente, en defecto de la exclusión de OHL INGESAN del Lote 10 por falta de la justificación global de temeridad, se declare la nulidad del acto impugnado respecto del LOTE 10 por no ser ajustado a derecho; y, se retrotraigan las actuaciones al momento de valoración de las ofertas, aplicando las previsiones del PCAP, en los términos expuestos en el presente escrito, continuando los trámites del procedimiento de adjudicación, acordando la adjudicación a la oferta mejor valorada, según la ponderación de los criterios de adjudicación establecidos”.*

Cuarto. El órgano de contratación ha evacuado el trámite de informe sobre este recurso. Tras aludir al desarrollo de la licitación, se hace referencia a la petición de acceso al expediente formulada por la empresa SERVEO SERVICIOS, S.A.U., poniendo de relieve lo siguiente:

“La petición de acceso al expediente presentada por SERVEO SERVICIOS, S.A.U. (en adelante SERVEO), tuvo entrada por registro en la Subdirección General de Programación y Gestión Económica del Servicio Público de Justicia el día 14 de julio, a las 10:24.

La petición planteaba el acceso a los siguientes documentos del expediente administrativo:

- a) Los tres sobres presentados, es decir, del Sobre 1, documentación administrativa, Sobre 2, oferta o proyecto técnico, y Sobre 3, criterios de adjudicación automáticos.*
- b) Documentación justificativa de las ofertas anormalmente bajas.*
- c) Documentación presentada en cumplimiento del requerimiento del art. 150.2 LCSP.*

El acceso solicitado incluía no solo la “vista” o consulta de la documentación, sino también la obtención de copias de los documentos presentados.

Esta petición es analizada por los servicios técnicos de la Junta de Contratación debido tanto a la cantidad de documentos a los que se pide acceso como, especialmente, a la cualificación de algunos de ellos, y que presenta determinados riesgos,

(...)

Atendiendo a todas estas cuestiones, se decide:

1º. Que la documentación del Sobre 1 y del art. 150.2 LCSP contiene datos personales y no se ha acreditado el interés de su acceso para la formalización de un posible recurso.

2º. Proceder de oficio, por el personal de la Secretaría de la Junta de Contratación, a la anonimización del resto de la documentación que pudiera contener datos de carácter personal.

3º. Comunicar a las empresas afectadas la petición de acceso al expediente presentada por SERVEO, requiriéndoles para que indicaran que parte o partes de la documentación presentada, tanto en los Sobres como en cumplimiento de los requerimientos de justificación de oferta anormal o de presentación de documentación del art. 150.2 LCSP podrían, a su juicio, estar protegidos por la cláusula de confidencialidad, al afectar a secretos comerciales.

(...)

El día 24 de julio se remitió contestación a la requirente adjuntándose la documentación no confidencial y con los datos personales anonimizados.

El día 23 SERVEO había presentado, ante el TACRC, el recurso especial en materia de contratación (...)."

Con cita de lo dispuesto en el artículo 52.1 LCSP, se razona que "el órgano de contratación tiene una doble obligación, la primera, la alegada por la recurrente, dar acceso al expediente, y la segunda hacerlo dentro de los límites de la confidencialidad. No es posible facilitar el expediente sin determinar cuál es la información o documentación que excede ese límite y que, por lo tanto, ha de mantenerse fuera del acceso".

También se indica que:

“El art. 52.2 LCSP da un plazo de 5 días hábiles al órgano de contratación para facilitar el acceso al expediente, en este caso el plazo empleado fue de 8 días hábiles. Si bien no se cumplió el plazo hay que tener en cuenta la cantidad y cualificación de la documentación requerida, que exigió dar traslado de la petición a los demás licitadores.

(...)

En su escrito de interposición del recurso SERVEO se limita a alegar una genérica indefensión, sin concretar en qué y de qué manera se ha materializado. Lo único que se indica es que “no ha dispuesto de todos los elementos de juicio para ejercitar su derecho de legítima defensa”, al no haber tenido acceso a toda la información.

Sin embargo, analizado el expediente al que se le ha dado acceso el día 24, una vez asumidos los límites al acceso establecidos en la LCSP, y en particular la protección de la confidencialidad, no se aprecia información adicional relevante para la configuración de su recurso. Revisando las causas alegadas podemos ver lo siguiente:

a) Se alega la improcedencia de la aceptación de la justificación de temeridad: al margen de la valoración de esta causa, que se abordará más adelante, lo cierto es que tanto FULTON como OHL han especificado que la documentación presentada para la justificación de sus ofertas está protegida por la confidencialidad, con lo cual, la vista al expediente no le habría aportado ningún valor o información para reforzar o articular su argumentario.

b) Se cuestiona la valoración de la oferta técnica del Lote 10: en este caso toda la información relevante se encuentra en el Informe de valoración de los servicios técnicos de la Administración, el cual se cuestiona por sus valoraciones, no por la carencia o insuficiencia de su justificación.

Es decir, en este punto la indefensión no se produciría por la falta de acceso al expediente, como plantea SERVEO, ya que los proyectos técnicos han sido designados como confidenciales por todos los licitadores (incluido SERVEO), sino por una eventual falta de

motivación del informe, algo que no se alega por la recurrente en ningún punto de su escrito, y que es obvio que no existe, a la vista de lo prolijo y detallado del citado informe de valoración e, incluso, del propio recurso

(...)

En resumen, el acceso al expediente, con los límites de confidencialidad a los que alude el art. 52.2 LCSP, no habría proporcionado a la recurrente más o mejor información sobre la que fundamentar o reforzar los argumentos de su recurso, salvo que lo que se pretendiese realmente con ese acceso hubiera sido un examen prospectivo en la búsqueda de posibles vicios

(...)

Por último, en el recurso se propone la retroacción del procedimiento al momento previo de la concesión del plazo para la interposición del recurso. Esta medida parece excesiva, producirá una dilación en la resolución del recurso innecesaria, por lo poco o nada cualificada que es la información a la que se le dará acceso, y, en todo caso, no se ajusta al art. 52.3 LCSP, según el cual lo procedente sería que el Tribunal conceda plazo para ampliar el recurso, dando traslado al órgano de contratación y al resto de interesados posteriormente para informar”.

De otra parte, en lo que atañe a las alegaciones del recurso en las que se cuestiona la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, se apunta lo siguiente:

“1º. Configuración de la prestación: si bien el art. 149.2.b) establece que los Pliegos establecerán los parámetros de anormalidad referidos a la oferta en su conjunto, no es menos cierto que la prestación está configurada en dos partes independientes y con partidas económicas diferenciadas, tanto en su importe como en su imputación presupuestaria:

a. Servicios de mantenimiento: su importe es cierto, por relación a la oferta económica y su ejecución obligatoria, el gasto se imputa al Capítulo 2 del presupuesto y configura la parte esencial del contrato (88%).

b. Servicios y suministros bajo demanda: cuyo importe es determinable, por relación a los servicios o suministros que se requieran expresamente, y su ejecución es eventual, en función de las necesidades de reposición de equipos que surja.

El gasto se imputa al Capítulo 6, y es una parte accesorio del contrato (12%).

El PCAP establece valores de referencia para determinar la anormalidad diferenciados para cada una de estas partes de la prestación. Esta decisión se adoptó precisamente para evitar bajas muy agresivas en los servicios bajo demanda que, diluido su peso en el global de la oferta no llegaran a determinar que la oferta es anormalmente baja, impidiendo al órgano de contratación la verificación de su realidad.

(...).

Se puntualiza asimismo que la argumentación de la empresa recurrente se hace a la luz del informe de baja, pero este informe no es la justificación presentada por FULTON y OHL, sino un documento en el que los servicios técnicos han valorado toda la documentación en su poder, llegando a la conclusión de que el global de las ofertas presentadas por FULTON y OHL es viable económicamente, aunque en su análisis se centre en el aspecto que más dudas suscitaba al hacer el análisis global, la baja propuesta sobre el BEDEC.

Se rechaza por ello lo indicado en el recurso acerca de que las empresas adjudicatarias no hayan acreditado su oferta en su globalidad, y que no hayan detallado la forma de financiación de las medidas propuestas, ya que la información aportada ha permitido al órgano de contratación constatar la viabilidad de las mismas en su conjunto.

Sobre esta cuestión se realizan las siguientes puntualizaciones en el informe:

“a. El coste de estas medidas está incluido en el importe de las respectivas ofertas, y así se especifica en el Apartado 26.1 del Cuadro Resumen del PCAP, en el último párrafo (pág. 16) se indica “Las medidas propuestas en el proyecto técnico y, en su caso, su aceptación por la Administración no supondrá ningún coste adicional al importe de adjudicación, puesto que se consideran incluidos dentro del precio ofertado por el licitador.”

b. Es decir, al presentar su oferta económica, en el Sobre 3, los licitadores han tenido en cuenta este coste, como un elemento más de su oferta.

Para ello en el escandallo, bajo la rúbrica “Costes de las mejoras ofertadas por la empresa (coste exclusivamente de los equipos y materiales las mejoras propuestas en el proyecto técnico)” se recoge una partida específica en la que cada licitador debe indicar la valoración de sus medidas, dado que su inclusión en el Sobre 2 hubiera sido causa automática de exclusión.

c. Evidentemente, SERVEO conoce esto, sin embargo, de manera inexplicable, en su escrito de recurso repite en varias ocasiones que el coste de estas medidas se financia con el beneficio industrial y el posible margen de los servicios y suministros bajo demanda

(...)

d. Obviamente, consultando el Escandallo presentado por cada licitador, incluido SERVEO, se puede apreciar que esta afirmación es falsa, ya que para absorber el coste de las mejoras existe una partida diferenciada que conforma el total de la oferta, y cuya suficiencia no solo no se cuestiona, sino que se oculta en el recurso.

e. Cuestión distinta es que, dado que el contrato se ejecuta a riesgo y ventura del contratista, en caso de que la partida consignada fuera insuficiente el adjudicatario deberá asumir este coste en perjuicio del beneficio previsto, e incluso a costa de generarle eventuales pérdidas, lo cual es un aspecto que cada licitador habrá tenido en cuenta al formular su oferta.

f. En todo caso, resulta muy llamativo que, cuestionando la suficiencia de una partida económica para asumir el coste de las medidas ofertadas SERVEO no haya aportado ni una sola valoración de esas medidas que nos permitieran contraponerla con la partida recogida en el presupuesto o con la realmente fijada por FULTON y OHL en sus escandallos.(...)”.

La crítica del informe a estas alegaciones del recurso se centra en que la empresa recurrente se limita a indicar que estas medidas no se pueden ejecutar con el coste

previsto, pero no realiza ningún cálculo de costes o valoración, sino que se limita a hacer un conteo del número de medidas, lo que no es un criterio válido ni medianamente riguroso para determinar si una propuesta es más o menos cara, porque no ofrece ninguna información sobre su coste. No se acepta por ello la afirmación del recurso acerca de que las adjudicatarias hayan formulado propuestas de mejoras y reducciones que resultan inalcanzables, dado que no se aporta ni un solo dato sobre el coste de estas mejoras que permita pensar que efectivamente son inalcanzables. Además, lo imputa al beneficio industrial y al eventual beneficio en el resto de los servicios y suministros bajo demanda, obviando la existencia de una partida específica.

Por último, en el informe se ofrece respuesta puntual a las distintas críticas vertidas en el recurso acerca del informe de valoración de juicios de valor del lote 10, refiriéndose a la doctrina acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración y sentando las siguientes conclusiones:

“1º. Las mejoras planteadas por FULTON y OHL, respecto de las cuales la Administración han sido valoradas de manera objetiva y ajustada a los criterios de adjudicación, según el criterio técnico y tras analizar las circunstancias, necesidades, proporcionalidad e idoneidad de las mejoras en cada sede judicial y de forma ponderada el conjunto de todas las mejoras.

2º. No existe falta de motivación, en un informe en el que se expone claramente la metodología seguida y el análisis individualizado de cada mejora propuesta.

3º. No cabe alegar un trato desigual respecto de otros lotes, ya que ello no influye en la adjudicación del lote al que se licita y no se lesiona por lo tanto sus intereses. Pero en este caso, además, esa discriminación no se produce. La recurrente compara proyectos con medidas diferentes a aplicar en sedes con características y necesidades distintas que justifican una valoración individualizada.

4º. En estas situaciones debe prevalecer el criterio técnico de la Administración, amparado en la discrecionalidad técnica que conlleva toda valoración subjetiva de las necesidades y soluciones propuestas en el procedimiento de licitación”.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgando un plazo de cinco días hábiles para que, si se estimara oportuno, se formularan alegaciones, habiendo evacuado este trámite FULTON SERVICIOS INTEGRALES SA, empresa que manifiesta que *“dio contestación al requerimiento que el Órgano de Contratación le hizo respecto a la presunción de anormalidad en ese criterio B2, el cual, se valora de forma diferente a otros criterios e, igualmente, la posible anormalidad se calcula de forma diferente al resto de la oferta, siendo en este criterio y no en el resto en el que la oferta de Fulton incurría en anormalidad”*.

En cuanto a la posible anormalidad de su oferta, se alega lo siguiente:

1º.- *“En cualquier caso, la afirmación relativa a que Fulton solo ha justificado los precios de BEDEC, no se corresponde con la realidad pues, como fácilmente se observa en el extenso informe justificativo, la justificación es completa e integral, demostrando sin lugar a dudas que Fulton tiene esos descuentos previamente pactados con proveedores en caso de ser adjudicatario de la presente licitación, lo cual estratégicamente le ha permitido realizar su propuesta de descuentos en el apartado B2 y simplemente pone de ejemplos para su demostración, otros contratos con administraciones públicas donde los está llevando a cabo como prueba de viabilidad de su propuesta. Además, en el informe justificativo integral se incluyen más apartados que la completan como acuerdos generales con proveedores, comparativa de precios de mercado incluyendo las propias facturas de compra. etc...”*.

2º.- *“En el mismo sentido, es decir, sin lógica alguna, alega la recurrente que Fulton presenta un mayor número de medidas respecto al resto de licitadoras, pretendiendo inferir de ello que el coste de su servicio debería ser mayor. Sin embargo, presentar mayor número de medidas no significa que tengan un mayor coste”*.

3º.- *“Por último, la recurrente indica lo siguiente:*

“De conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, los gastos fijos contemplan un beneficio de 90.727,76€, destinado a la cobertura de las mejoras ofertadas. No obstante, dicho importe resulta insuficiente para absorber en su totalidad el coste de tales mejoras, debiendo considerarse adicionalmente los beneficios

derivados de la partida variable para alcanzar la viabilidad económica de la propuesta en su globalidad.”

De dicha afirmación, parece desprenderse que el coste de los SERVICIOS FIJOS debe sufragarse con el beneficio industrial obtenido de la prestación de los SERVICIOS BAJO DEMANDA. Sin embargo, el Pliego en modo alguno contiene dicha limitación que, por otro lado resultaría contraria al principio de riesgo y ventura y/o al de búsqueda de la oferta más ventajosa. El importe que ha utilizado SERVEO como beneficio industrial es el estimado en el precio de licitación, que nada tiene que ver con el beneficio de las propuestas presentadas por los licitadores que sobre dicho precio han de realizar la baja. Además, cada licitador, en su propuesta del Sobre nº 3, presenta un Escandallo donde vienen desglosados con exhaustividad todos y cada uno de los costes de sus propuestas, entre ellos el beneficio industrial y el coste de las medidas de mejora presentadas. Estas son las mismas medidas de mejora que SERVEO mezcla en su recurso con los SERVICIOS BAJO DEMANDA, cuando en el escandallo que se incluye en el sobre nº 3 se puede ver claramente que no tienen nada que ver, las medidas de mejora ofertas son sufragadas con el precio de los SERVICIOS FIJOS, y su coste viene indicado e informado en dicho Escandallo del sobre nº 3.

Como se ha indicado anteriormente, el coste de los servicios bajo demanda se valora y se factura aparte de los servicios fijos y únicamente en el caso de que el órgano de contratación decida solicitar dichos servicios. Por tanto, no hay ninguna vinculación entre el Beneficio Industrial que se pueda obtener o no a través de la prestación de los servicios fijos y el que se pueda obtener o no a través de los servicios bajo demanda pues, dicho beneficio industrial, no solo dependerá del diferencial entre el precio ofertado y su coste, también de la cantidad de estos servicios que se demanden por la administración”.

Sexto. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal por delegación de este dictó resolución de fecha 13 de agosto de 2025 acordando mantener la suspensión de los lotes 4, 8 y 10 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. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el artículo 45.1 de la vigente LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.c), de la LCSP, al impugnarse un acuerdo de adjudicación dictado por parte de un poder adjudicador de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal, no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles entre la fecha de notificación del acuerdo y la de presentación del recurso (art. 50.1 LCSP).

Cuarto. Por lo que respecta a la legitimación del recurrente, hemos de partir del principio general contenido en el artículo 48 LCSP, conforme al cual 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 caso del recurso dirigido frente al acuerdo de adjudicación del contrato, los principios anteriores se traducen en la necesidad de que de la impugnación efectuada por el licitador recurrente se derive, para el caso de ser estimada, un efecto favorable para su esfera jurídica, concretado en la posibilidad efectiva de resultar adjudicatario para el caso de prosperar el recurso. Así sucede en el presente caso, habiendo obtenido la oferta del recurrente la segunda mejor puntuación en relación con los lotes del contrato cuya adjudicación impugna.

Quinto. Con carácter previo a abordar los motivos de impugnación articulados en el recurso hemos de detenernos en el examen de la solicitud de acceso al expediente que se formula por la empresa recurrente.

Cuestiona la misma que por parte del órgano de contratación no se haya dado respuesta a la petición que a este respecto se formuló al mismo. Por su parte, el informe del órgano de contratación expone las circunstancias que a juicio de éste justifican la demora en la respuesta, indicando que se facilitó el acceso a la documentación no confidencial, si bien ya una vez interpuesto en recurso.

La solicitud de vista del expediente formulada ante el órgano de contratación, y en la que aquí insiste la recurrente, venía referida al conjunto de los tres sobres presentados y a la justificación de oferta anormalmente baja presentada por las empresas OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. y FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A., de los lotes 4, 8 y 10. También se solicitaba *“tomar vista y obtención de la documentación que OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. y FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A., DE LOS LOTES: Lote 4 Castilla la Mancha, Lote 8 Murcia y Lote 10 Melilla tienen la obligación de presentar en el plazo de 10 días hábiles en virtud del artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y de la cláusula 24 del PCAP”*.

La doctrina de este Tribunal acerca del derecho de acceso al expediente se refleja por ejemplo en la Resolución nº 821/2025 (Sección 2ª), de 29 de mayo de 2025:

“(…) el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental. Cabe traer a colación la doctrina de este Tribunal que en su reciente resolución 467/2025, exponía: “Dijimos en la resolución 623/2024, de 16 de mayo de 2024, que: “Así el acceso al expediente con ocasión de la interposición del recurso especial contra la adjudicación no tiene otra finalidad que permitir al recurrente que considera que la información contenida en la notificación del acto recurrido, por sí misma, no le permite formular un recurso fundado, obtener la información necesaria para formularlo. Este carácter instrumental del acceso al expediente de contratación ha sido declarado reiteradamente por este Tribunal (Resoluciones 921/2023 de 13 de julio, 1317/2023 de 11 de octubre o 103/2024 de 1 de febrero, por citar las más recientes). En concreto, en la Resolución 1261/2020 de 20 de noviembre, con cita de otras anteriores, dijimos que “(…) dado que la forma habitual de dar conocimiento a los interesados de la motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada

la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación, no obstante la motivación plasmada en la notificación.” (...)

En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (resolución 342/2023, de 16 de marzo).

Por último y como dijimos en la resolución 40/2024, de 18 de enero de 2024, “el Tribunal ha rechazado las pretensiones puramente indagatorias, que se deducen de peticiones genéricas de acceso (...)”

En este caso, de la simple lectura del recurso se desprende que la empresa recurrente conoce perfectamente las circunstancias del procedimiento y de la documentación integrada en el mismo que le resultaban precisas para fundamentar su impugnación, sin que se haya visto afectada por ninguna limitación para formular sus alegaciones, al tener constancia de las razones determinantes de la presunción de anormalidad de las ofertas de las adjudicatarias así como de los motivos por los que el órgano de contratación ha entendido justificada la viabilidad de dichas proposiciones. Aparte de ello, en el recurso no se ofrece ninguna indicación concreta acerca de cuál pudiese ser la información adicional precisa para ampliar en su caso la impugnación.

Por todo ello, no cabe sino concluir en que la empresa recurrente no ha sufrido indefensión por el hecho de no haber tenido acceso al expediente en los términos interesados, puesto que con la información de que ha dispuesto ha podido formular el recurso incorporando, sin merma alguna, todas las alegaciones que ha tenido por conveniente.

Sexto. Aclarado lo anterior, procede ya entrar a analizar las alegaciones que plantea el recurrente para impugnar, en primer lugar, la justificación de la viabilidad de las ofertas de las empresas adjudicatarias de los lotes a los que se refiere su impugnación.

A tal fin, es conveniente comenzar refiriéndonos a las cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que resultan relevantes en esta materia, partiendo del contenido del apartado 26.2 del cuadro resumen, referido a los criterios cuantificables de forma automática. Allí, en el subapartado A.3, referido a la proposición económica, se indica:

“Se considerarán anormalmente baja aquellas ofertas que sean un 10% inferior a la media de todas las ofertas recibidas.

A estos efectos cuando se presenten ofertas de varias empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, se tomará en consideración solamente la oferta más baja de las presentadas por el grupo.

En el caso de que solo se admita una única oferta, esta podrá ser considerada baja anormal cuando sea inferior al 15% del presupuesto de licitación”.

Se establece un criterio adicional para considerar que una oferta es anormalmente baja en el subapartado B.2, referido al siguiente criterio: *“Baja económica lineal media respecto al banco de precios de referencia (BEDEC del Instituto de la Tecnología de la Construcción) o excepcionalmente, cuando no aparezca en Banco de Precios, respecto a precios de catálogos de fabricantes para actuaciones de mantenimiento (servicios bajo demanda) en (%) aplicable para los SERVICIOS BAJO DEMANDA: (...)”.*

Allí se indica:

“B.2. Oferta anormalmente baja

Se considerarán anormalmente baja aquellas ofertas que sean un 25% inferior a la media de todas las ofertas admitidas.

A estos efectos cuando se presenten ofertas de varias empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial, se tomará en consideración solamente la oferta más baja de las presentadas por el grupo”.

Tal y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho de esta resolución, la apreciación de que las ofertas cuestionadas en el recurso incurran en presunción de anormalidad viene referido exclusivamente a este criterio, no habiendo incurrido las mismas en el motivo de presunción de baja anormal contemplado en el pliego en relación con la proposición económica.

De otra parte, en el inciso final de la cláusula 15 del PCAP se señala: *“Cuando se presuma que una o varias ofertas resulten inviables por haber sido formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas, se seguirá el procedimiento que establece el artículo 149 LCSP”*.

Dado que en el recurso se cuestiona que pueda tenerse en este caso por suficientemente justificada la viabilidad de las ofertas presentadas por las empresas adjudicatarias de los lotes 4, 8 y 10, es preciso recoger la doctrina del Tribunal en esta materia, citando la Resolución nº 1216/2025 (Sección 1ª), de 11 de septiembre de 2025:

“Procede recordar nuestra doctrina en materia de ofertas incursas en presunción de anormalidad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP. La existencia de ofertas anormalmente bajas se configura como presunción iuris tantum de que, como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la oferta no pueda ser cumplida, exigiendo un procedimiento contradictorio, en que se dé la oportunidad a los licitadores de justificar la viabilidad de su oferta, correspondiéndoles justificar su proposición, de modo que sólo si no justificaban la posibilidad de cumplir el contrato con su oferta, o lo hacen en forma insuficiente, el órgano de contratación puede excluirlos.

Este Tribunal tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incurra 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”.

(...)

Asimismo, es también reiterada nuestra doctrina que establece 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 (Resoluciones nº 559/2014; 662/2014; 37/2017 o la resolución núm. 33/2020, entre otras muchas).

Así pues, como se dijo en la resolución 517/2016, de 1 de julio, “en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación”, procediendo la estimación del recurso porque “En ningún momento, ni el informe técnico sobre la justificación ofrecida por la recurrente, ni los subsecuentes acuerdos de la mesa de contratación, ni la resolución del órgano de contratación por la que se excluye la oferta de la recurrente, contienen de modo explícito la apreciación de que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, sobre lo cual, en las circunstancias particulares del caso, habría sido lógico pronunciarse explícitamente. (...) En definitiva, resulta improcedente hacer prevalecer la presunción de desproporción de la oferta cuando se ha ofrecido una justificación interpretable en el sentido de que dicha oferta es viable, algo que no es excluido por los informes técnicos, que no proponen el rechazo de la oferta, sino, eventualmente, una clarificación” (en idéntico sentido, la resolución 1240/2023, de 28 de septiembre de 2023).

En relación con los informes técnicos, también hemos expuesto en múltiples ocasiones (resolución 310/2017, de 31 de marzo, con cita de la resolución 786/2014, de 24 de octubre, la resolución 677/2014, de 17 de septiembre o la resolución 968/2019, de 14 de agosto) 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 que, 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”.

Por tanto, lo que puede hacer este Tribunal, respetando la discrecionalidad técnica de la Administración, es determinar, desde una perspectiva jurídica, si el Informe Técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato. Y, en cuanto a la motivación de los mismos, también hemos señalado que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).”

Precisando, este Tribunal, entre otras, en las resoluciones 1584/2023 y 1655/2024, que:

“el análisis del órgano de contratación debe, pues, centrarse en evaluar las hipótesis planteadas por el licitador a la luz de las planteadas en la documentación contractual, concluyendo su razonabilidad o excluyendo la oferta por resultar inviable en los términos en los que ha sido formulada. Y, en este último caso, según hemos manifestado reiteradamente, motivando adecuadamente decisión”. También hemos dicho, en la Resolución 22/2024 de 12 de enero, “[d]e lo que se trata es de valorar si, a pesar del ahorro o 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”.

Teniendo presente lo hasta aquí expuesto, procede analizar los aspectos en que se fundamenta el recurso para defender la inviabilidad de las ofertas cuestionadas. Así, en primer lugar, se aduce que la justificación ofrecida sería insuficiente al limitarse al descuento aplicado en BEDEC. Adicionalmente, se opone en el recurso, en relación con las dos empresas adjudicatarias de los lotes, que las ofertas resultan insuficientes para cubrir en su totalidad el coste de las mejoras incluidas por uno y otro licitador.

El punto de partida para analizar la controversia planteada debe ser necesariamente cuál haya sido la razón de la apreciación de la presunción de anormalidad de las ofertas en cuestión y, coherentemente con ello, cuál fue el contenido del requerimiento de justificación realizado a los licitadores. Decimos esto a la vista del contenido del PCAP y de las alegaciones vertidas en el recurso. Así, de una parte, el pliego contempla distintos supuestos en los que se establece una presunción de baja desproporcionada, siendo así que en este caso a las ofertas cuestionadas tan solo les afectaba un supuesto concreto de los contemplados en el pliego (en relación con el criterio B” relativo a los servicios bajo demanda), y en razón de ello además el requerimiento de justificación realizado se refería a este específico supuesto de presunción de temeridad.

Sin perjuicio de las consideraciones que pudieran hacerse acerca de la corrección de este criterio determinante de presunción de anormalidad, al no venir referido a la globalidad de la oferta, lo cierto es que en este caso, dado que el pliego no fue impugnado, y que nos enfrentamos exclusivamente a la cuestión acerca de si las ofertas objeto de controversia debieron o no haber resultado excluidas por desproporcionadas, no podemos sino enfocar la cuestión bajo la premisa indicada, esto es, que a los licitadores en cuestión, cuyas ofertas fueron incluidas en presunción de anormalidad, tan solo se les comunicó, en línea con lo apreciado por los servicios del órgano de contratación, que su oferta respectiva incurría en presunción de temeridad en un aspecto muy concreto y limitado, y por ello centraron su justificación en relación con el mismo. Los requerimientos efectuados a las empresas cuyas ofertas se encontraban en estas circunstancias son elocuentes: identifican el motivo por el que la oferta ha sido reputada como anormalmente baja – el criterio B.2 y sus subcriterios- e indica, *Tal y como se puede comprobar en los informes de sobre 3, publicados en la plataforma de contratación, su oferta para los mencionados criterios criterio B2 (B.2.1, B-2.2, B.2.3) en los LOTES 4, 7 y 8 incurre en dicha presunción de baja según el parámetro*

objetivo al que se acaba de hacer referencia en el párrafo anterior; por este motivo, se le REQUIERE, según establece el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para que elabore un informe justificando para los diferentes LOTES la valoración de su oferta y precisando las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación o la posible obtención de una ayuda de Estado.

En definitiva, y contra lo que exige el recurrente en su recurso, los licitadores afectados formularon su justificación en relación con los descuentos ofertados para los equipos e instalaciones eléctricas -subcriterio B.1-, de climatización -subcriterio B.2 y otras instalaciones -subcriterio B.3-. No puede el Tribunal menos que considerar esta opción ajustada tanto a los requerimientos efectuados como al PCAP (al margen, cabe insistir en ello, del juicio que nos pueda merecer que los parámetros objetivos de determinación de las ofertas anormalmente bajas no hayan observado la exigencia contemplada en el artículo 149.2.b) de la LCSP, cuestión que no fue planteada en su momento ni procede hacerse en este).

Tal y como hemos recogido al citar la doctrina reiterada de este Tribunal en esta materia, el licitador cuya oferta incurra en presunción de anormalidad ha de tener ocasión de justificar la viabilidad de la misma, dando respuesta al requerimiento de justificación recibido, y no siendo precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que basta con que se ofrezcan 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.

Así las cosas, no puede el Tribunal aceptar el motivo expuesto por el recurrente, que plantea una sucinta consideración sobre las bajas sobre los descuentos aplicados en BEDEC (manifiesta, escuetamente, que la referencia a descuentos previamente

negociados y a otras licitaciones no es suficiente para acreditar la viabilidad de su oferta) y centra su atención en las mejoras que plantean las adjudicatarias en sus respectivas ofertas, que entiende no pueden ser cubiertas con el importe estimado de los costes de las mismas. Pretende, en definitiva, que el Tribunal, sobre cuya función revisora nos hemos pronunciado innumerables veces, examine un aspecto de la oferta sobre la que los adjudicatarios no han formulado justificación alguna porque el órgano de contratación, en aplicación de las previsiones del PCAP, no se la había pedido.

Pues bien, en este caso la justificación aportada es suficiente bajo la perspectiva indicada, como detalladamente se razona tanto en el informe evacuado en el expediente al respecto como en el emitido por el órgano de contratación en el presente recurso. No debe perderse de vista tampoco, a la vista de las circunstancias que aquí concurren, lo indicado en la Resolución nº 928/2025 de la Sección 1ª de este Tribunal de 19 de junio de 2025, con cita de las resoluciones 1584/2023 de 14 de diciembre, y 1255/2021 de 23 de septiembre:

“- El sentido de la justificación viene determinado por las hipótesis definidas por el órgano de contratación. Corresponde a este fijar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer. Definidas las prestaciones referidas, el órgano de contratación determina el importe de la contraprestación que percibirá el adjudicatario, adecuado al precio de mercado y suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato.

Tales hipótesis pueden derivarse de elementos objetivos 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 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 adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico (RTACR 1551/2022 de 15 de diciembre).

- 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.”

En definitiva, atendiendo al limitado presupuesto de la presunción de anormalidad apreciado en todos los lotes objeto de impugnación, a la suficiente información justificativa ofrecida por las empresas adjudicatarias en relación con los requerimientos que les fueron dirigidos, y a lo razonado en el informe sobre justificación de ofertas, complementado y ratificado por el informe del órgano de contratación al presente recurso, y teniendo presente que la empresa recurrente no aporta datos ni justificación debidamente razonada acerca de la inviabilidad de las ofertas cuestionadas, no cabe sino desestimar este motivo de impugnación del recurso.

Séptimo. Llegados a este punto, corresponde ahora abordar las alegaciones del recurso mediante las que se cuestiona el contenido del informe de valoración de las propuestas técnicas presentadas en relación con los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor del lote 10.

En primer término, se formulan distintas observaciones sobre la propuesta técnica presentada por OHL INGESAN en ese lote, que pasamos a examinar seguidamente:

1º.- En relación con la mejora “Mejora del aislamiento de tuberías: V Centenario (15 Uds.)”, se alega que SERVEO SERVICIOS S.A.U. es el actual contratista del edificio perteneciente al lote nº10, por lo que puede demostrar que los aislamientos que mencionan están instalados, aportando fotografías al respecto. Se añade además que:

“(...) esta actuación no debe entenderse como una mejora en sí ya que, se trata de una actuación contemplada en el PPT, concretamente en la página 5 de dicho documento Capítulo 3. Tipologías de instalaciones y elementos constructivos, apartado 3.n. “Redes de distribución, compuertas, elementos de difusión, valvulería y accesorios”

También se encuentra incluido en el "Anexo IV PPT Mantenimiento GGTT Gamas Mantenimiento" Para instalaciones tanto de producción de calefacción y agua caliente sanitaria como para instalaciones de climatización. "Revisión del estado del aislamiento térmico" con carácter anual.

Forma parte Mantenimiento Técnico Legal según R.D. 1027/2007 y "Revisión de la apariencia externa del aislamiento" según R.D. 552/2019.

Como conclusión, queda de manifiesto que la mejora presentada por el licitador OHL INGESAN tiene un claro carácter genérico e indiferenciado ya que, adolece de rigor técnico teniendo en cuenta que lo propuesto ya existe, por lo tanto, consideramos que deber ser de aplicación lo estipulado en el extremo c), indicado al principio del presente capítulo y que, por lo tanto, el proyecto debe ser declarado como nulo.

Por otro lado, entendemos que la mejora propuesta no puede ser valorable para el criterio subcriterio 1 porque, se justifica documentalmente, que dicha propuesta ya es efectiva en el edificio, además que, la tipología de la actuación es alcance del contratista en cuanto al cumplimiento del PPT".

En respuesta a estas apreciaciones, en el informe del órgano de contratación se opone, en primer término, y en cuanto a que estos aislamientos ya estarían realizados, que todavía hay varias tuberías de instalaciones del edificio que no cuentan con este revestimiento, recogiendo fotografías.

Se añade asimismo que:

"El hecho de que la mejora se haya planteado en otros lotes no la convierte en genérica e indiferenciada, dado que su valoración se ajusta a las necesidades concretas y específicas de cada una de las sedes en las que se propone, y por eso una misma medida puede obtener una puntuación diferente en cada informe de valoración.

La calificación de genérica e indiferenciada se aplicaría si una propuesta no fuera concreta o estuviera desvinculada de las instalaciones a mantener, por ejemplo, se realizarán los revestimientos que sean necesarios (genérica), o que se revisen instalaciones que no

existen en ese edificio, pero sí en otros (indiferenciada). En este caso a lo largo de la visita que realizaron todos los licitadores el día 14/02/2025 (fecha de las fotografías anteriores) se pudo comprobar el estado de los aislamientos, mejora que algunos incluyeron en su proyecto y que los técnicos han valorado positivamente.

Por último, en relación con su consideración como obligación del PPT, la alegación del recurso no tiene base, el apartado 3 recoge la tipología de instalaciones objeto del contrato, y el Anexo IV la obligación legal de revisar el estado del aislamiento, esto no implica que el contratista esté obligado a proceder al aislamiento allí donde no exista, por lo que la medida se ha considerado idónea”.

2º.- Sobre la mejora “Sustitución de tubería de hierro a PPR en sistema de climatización: V Centenario (50 Mts)” indica el recurrente que lo ofertado por el licitador OHL SERVICIOS INGESAN, S.A correspondería a un 9,5% de una planta y a un 0,79% del total del edificio, ya que se trata de un edificio de 12 plantas, así como que *“la mejora propuesta por el licitador OHL INGESAN, tiene un claro carácter genérico e indiferenciado que adolece de manera clara de rigor técnico, por lo que consideramos que el proyecto técnico debe ser declarado nulo según aplicación del extremo c). mencionado al principio del presente capítulo”.*

Por su parte, opone a esto el órgano de contratación en su informe que:

“El hecho de que se oferte en varios lotes no la convierte en generalista, de hecho, la recurrente también ha propuesta medidas idénticas en varios de sus proyectos (Certificado de Ahorro Energético, sustitución de luminarias LED, instalación solar fotovoltaica, o la puesta punto del sistema de fontanería) y su valoración ha dependido de las necesidades específicas de ese centro.

En relación con el cuestionamiento técnico, al margen de la discrecionalidad técnica en la valoración de cada medida propuesta, es conveniente añadir, que en el informe de valoración de la medida de mejora propuesta por OHL (sustitución de tubería de hierro a PPR en sistema de climatización) ya se consideró y valoró por el Ministerio como “Bajo” tanto en su contribución a la mejora como en la contribución al óptimo funcionamiento de la instalación total, ya que aunque esta medida favorece la prolongación de vida útil, dicha

mejora solo aplicaba a un porcentaje bajo de la instalación (la parte más deteriorada, y no a toda la instalación)".

3º.- Alude también el recurso en este apartado a la mejora "Sustitución de sistemas de alimentación ininterrumpida: V Centenario (2 Ud.)", señalando que *"como contratista actual, puede demostrar que los sistemas de alimentación ininterrumpidos no se encuentran obsoletos. Están instalados, pero no están en uso porque no ha existido necesidad de una alimentación ininterrumpida mediante SAI. En caso de corte general, entra el grupo generador existente.*

En caso necesario, lo único que hay que hacer es un mantenimiento correctivo que consiste en el cambio de baterías y revisión de alimentación eléctrica tal y como viene reflejado en el PPT "Capítulo 3. Tipologías de instalaciones y elementos constructivos, apartado 7. "Sistemas de Alimentación Ininterrumpida (UPS, SAI), quedan excluidos los equipos asociados a los equipos informáticos y red de datos."

Es de aplicación el Mantenimiento Técnico Legal con frecuencia anual conforme a lo expuesto en el R.D. 842/2002 y en la norma UNE 60364.

Por todo ello, concluimos que la propuesta realizada por el licitador OHL INGESAN, no puede ser valorable para el subcriterio nº1. No puede considerarse una mejora en sí, ya que las revisiones y el posterior mantenimiento correctivo, están incluido en PPT".

Nuevamente se opone a estas manifestaciones el órgano de contratación en el contenido de su informe, donde se indica:

"Lo cierto es que su escrito confirma que los sistemas de alimentación ininterrumpida no funcionan y no están en uso, y además es preciso un cambio de baterías, lo que ya de por sí justifica la valoración de una medida que resuelva o minore este problema. No obstante, la mejora que propone OHL, sustitución del sistema completo SAI incluidas baterías, es una propuesta que va más allá del mero cambio de las baterías y la revisión del sistema de alimentación y que, claramente, contribuye a alargar la vida útil del sistema, ya que iniciará su vida útil, de un sistema que, además, en la actualidad no funciona".

4º.- Acerca de la mejora “Mejora del grupo de presión de agua fría, Cambio de dos bombas: V Centenario (2 Uds.)”, aduce la empresa recurrente que se trata de una mejora *“igualmente propuesta en el lote de GT de Sevilla O.D. de Ceuta, lo que ya evidencia el carácter generalista de esta.*

SERVEO SERVICIOS S.A.U., como mantenedores actuales, puede aportar tanta información como se requiera para demostrar que los grupos de presión se encuentran totalmente operativos. A continuación, se exponen imágenes estos”.

A lo que añade:

“Para este tipo de equipos, las actuaciones quedan claramente contempladas en el PPT, concretamente en la página 5 de dicho documento Capítulo 3. Tipologías de instalaciones y elementos constructivos, apartado 6. Fontanería y Saneamiento, i) Sistemas de presión de presión de agua.

Es de aplicación el Mantenimiento Técnico Legal de los equipos de presión de agua, según las normas UNE 149202:2013 con carácter anual y de conformidad a lo expuesto en el R.D. 809/2021 con frecuencia anual.

Por todo lo anteriormente expuesto, concluimos que, en primera instancia, debería ser de aplicación el criterio de evaluación del extremo “c) Cuando el grupo de trabajo deduzca del examen realizado que el licitador ha presentado un proyecto indiferenciado, genérico, o correspondiente a edificios licitados en otras licitaciones y, en consecuencia no ajustado a las características de las dependencias judiciales de los edificios seleccionados” ya que, queda de manifiesto la generalidad de la medida propuesta totalmente carente de rigor y con un desconocimiento claro sobre el estado real de la propia instalación, y por lo tanto, el proyecto debe ser declarado como nulo.

Por otro lado, concluimos que dicha propuesta, no puede ser valorada, puesto que son actuaciones propias del alcance del PPT. Sobre el contratista recae la obligatoriedad de mantener esto equipos”.

Tampoco se aceptan estas alegaciones en el informe del órgano de contratación, donde se argumenta:

“Se da por reproducida la alegación contra el motivo de recurso de la generalidad e indiferenciación de la medida por haberse incluido en otros lotes. En este caso, además, la propuesta en Ceuta es de una única bomba y en este de dos, lo que se ajusta a las instalaciones del V Centenario.

La recurrente aporta fotografías del estado de dos de los tres grupos con los que cuenta el edificio, sin embargo, el tercero de ellos tiene dos bombas de los años 1996 y 1997. Teniendo en cuenta que la vida útil de una bomba puede variar entre 15-20 años es aconsejable su sustitución para garantizar el buen funcionamiento y prolongar la vida útil de la instalación general. Por lo que la mejora ofertada por OHL es totalmente adecuada y ajustada a las dependencias judiciales de los edificios seleccionados para este Lote 10”.

5º.- Sobre la mejora “Implementación de instalación fotovoltaica: V Centenario (24 Uds)”, indica la recurrente:

“En el propio informe de evaluación del lote nº10, el evaluador/a ya constata la ausencia de especificación y detalle de esta. No existe información sobre el emplazamiento o estudio de dimensionamiento de esta. No existe forma de evaluar la viabilidad de la mejora.

Es por esto por lo que, concluimos, en primera instancia, que se trata de una medida totalmente general e indiferenciada y que, por lo tanto, el proyecto debe considerarse como nulo (...).”.

La respuesta del órgano de contratación en su informe es: *“Se da por reproducida las alegaciones a la acusación de que la propuesta es genérica e indiferenciada. Como ejemplo de que no se trata de una medida genérica, la propuesta de instalación fotovoltaica en GT O.D. Ceuta (Lote 6) es de instalación de 40 Uds. de placas fotovoltaicas y la propuesta de instalación fotovoltaica en GT O.D. Melilla (Lote 10) de 24 Uds. de placas fotovoltaicas”.*

6º.- Sobre la mejora “Instalación de sensores de presencia para control de alumbrado: V Centenario (100 Uds.), se indica en el recurso:

“Se trata de una mejora igualmente propuesta en el lote nº2, GT de Castilla y León en Burgos. En el caso del lote nº10, sorprende la propuesta de esta mejora, ya que, como actuales adjudicatarios del contrato (y de los últimos 8 años) podemos demostrar que esta medida lleva implantada varios años por lo que, una vez más, queda de manifiesto el carácter general e indiferenciado de la medida. Podemos deducir de manera clara que el licitador OHL INGESAN, parece no haber contrastado la existencia de dicha medida. A continuación, exponemos algunas imágenes de iluminación con presencia en zonas de escalera, descansillos o cuartos de baño.

Es por esto por lo que, concluimos que se trata de una medida totalmente general e indiferenciada y que, por lo tanto, el proyecto debería considerarse como nulo (...)

Por otro lado, debido a que se trata de una medida redundada y ya ejecutada por el actual contratista, consideramos que esta medida no es valorable para el subcriterio nº2”.

Opone a ello el informe del órgano de contratación que:

“Al margen de la recurrente observación del carácter generalista, que rechazamos en base a los fundamentos indicados en el resto de motivos, se indica que es una medida ya implementada. En las fotografías aportadas se pueden ver las luminarias, pero un único sensor en una de ellas. Estas fotografías no demuestran que estén instalados sensores en todos los espacios de la sede objeto de proyecto, de hecho, esta medida solo está implantada en algunas de las zonas de la sede, motivo por el que sí se ha valorado la propuesta de OHL.

Se aportan fotografías de espacios donde se observa ausencia total de sensores de presencia para el control de encendido y apagado de las luminarias: (...).”

7º.- En relación con el subcriterio 3, “Idoneidad de las propuestas específicas, detalladas y mensurables ofrecidas por el licitador sobre la estrategia y actuaciones a desarrollar para una mejor entrada en la prestación del servicio al inicio del contrato, y también de la salida

de la prestación del servicio a la finalización del contrato para facilitar una posible transición hacia otro nuevo contrato” en el apartado b), en el recurso se indica:

“Según el informe de evaluación del licitador OHL SERVICIOS INGESAN, S.A. se extrae lo siguiente:

“Se realiza inicialmente una propuesta que denomina "Fase 0" (3.2.1) donde propone en 4 etapas el procedimiento previo a iniciar el contrato. Plantea una verificación previa, una reunión inicial entre las partes implicadas: GT de Ceuta, empresa entrante y empresa saliente, y presentar los equipos de trabajo y marcar los hitos de la implantación, se levanta acta de reunión y plan de trabajo (fases, actuaciones, indicando plazos)”.

En este extracto de dicho informe, hace una clara referencia a una Gerencia compuesta por un edificio o grupo de edificios de un lote diferente al lote motivo de la propuesta. Por lo tanto, consideramos que sería de aplicación, el supuesto extremo de los apartados tanto a) como c), ya que la sistemática, no respeta rigurosamente los edificios motivo de la propuesta y, también se constata que se está presentado un proyecto o parte de un proyecto referenciando un edificio o conjunto de edificios de un lote diferente.

Queda de manifiesto que se trata de un proyecto indiferenciado y genérico y que, como conclusión debe ser declarado como nulo. Nos consta que esta observación, es posible encontrarla en el informe de evaluación realizado en otros lotes del licitador OHL INGESAN, concretamente en el lote nº6 perteneciente a la GT de Sevilla donde se hace referencia a la GT de Extremadura”.

Frente a esta apreciación, en el informe del órgano de contratación se puntualiza:

“La recurrente aporta un extracto del informe de evaluación indicando que en la propuesta sobre este criterio el proyecto de OHL no es diferenciado de un Lote y otro, copiando textualmente el extracto que el grupo evaluador indica en el informe de valoración, en la que puede haber errores en la redacción del evaluador como ocurre en este caso que en lugar de indicar GT Melilla indica GT Ceuta. No obstante, la empresa recurrente no aporta datos concretos del proyecto de la empresa que se evalúa.

Si la recurrente aplicara este mismo criterio para los informes de valoración realizados a sus proyectos en diferentes Lotes obtendría la misma conclusión, ya que en el informe de valoración no se aporta la totalidad de los datos indicados por las empresas y sí conclusiones y solo algunos datos de las propuestas que pueden ser comunes a todos los Lotes a los que se presenta. A modo de ejemplo se muestra la valoración para este subcriterio 3.b) a la empresa recurrente para distintos Lotes (Lote 4, 8 y 10): (...)."

Adicionalmente a lo anterior, la crítica del recurso se extiende asimismo al contenido del informe de valoración en lo que se refiere a la evaluación de su propia oferta. En el informe del órgano de contratación se argumenta de manera detallada respecto de cada uno de los criterios y evaluaciones cuestionados en el recurso, señalando las razones por las que se estima correcta la valoración del informe que se discute.

Para resolver la impugnación planteada en este ámbito hemos de comenzar precisando que el informe de valoración de las propuestas técnicas que consta en el expediente es extenso y suficientemente detallado, no mereciendo reproche desde el punto de vista de su motivación. Además, como hemos indicado, en los puntos objeto de crítica se cuenta asimismo con las observaciones del informe del órgano de contratación.

Resulta inexcusable referirse aquí a la asentada doctrina de este Tribunal acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración en la evaluación de los criterios subjetivos, pudiendo citarse la Resolución nº 924/2025 (Sección 2ª), de 19 de junio de 2025:

"Expuesto lo anterior, resulta indispensable recordar que es doctrina reiterada de este Tribunal la relativa a las limitaciones de control de los juicios técnicos que se emiten en la valoración de criterios de adjudicación tanto los objetivos como los no evaluables mediante fórmula, por traslación de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo sobre la denominada discrecionalidad técnica de los órganos de contratación.

Esta cuestión ha sido también abordada en reiteradas resoluciones de este Tribunal. Así, por ejemplo, en la Resolución 155/2019, se decía: "Por otra parte, no podemos olvidar que lo que se pretende por parte de la recurrente es revisar la valoración de unos criterios amparados por la discrecionalidad técnica y sólo revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material, tal y como

resulta por todas, de la Resolución de este Tribunal número 1037/2017, que a su vez cita la resolución 456/2015 en que se exponía: (...).Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores”.

Atendiendo a los parámetros que marca la doctrina citada, se advierte que los motivos de crítica vertidos en el recurso acerca de los distintos aspectos del informe de valoración que han quedado previamente reseñados se sustentan exclusivamente, en todos los casos, en las apreciaciones subjetivas de la recurrente, sin que en ningún momento se haya evidenciado error manifiesto o arbitrariedad en la valoración, por lo que no cabe sino desestimar igualmente este motivo de impugnación.

Procede en consecuencia la íntegra desestimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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



Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S.F.R.G. en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación de los lotes 4, 8 y 10 del procedimiento “*Servicio de mantenimiento de edificios e instalaciones en edificios administrativos y sedes judiciales adscritos a las Gerencias Territoriales, 10 lotes*”, expediente ASE/2024/134, convocado por la Junta de Contratación de la Secretaría de Estado de Justicia.

Segundo. Levantar la suspensión en cuanto a los lotes 4, 8 y 10 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES