



Recurso nº 1452/2025 C.A. Castilla-La Mancha 137/2025

Resolución nº 1818/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.D.M.P., en representación de CLECE FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Contrato de mantenimiento SS.CC. del Sescam-Contratación basada en el Acuerdo Marco de homologación del Servicio de mantenimiento de los edificios e instalaciones de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha y sus Organismos Autónomos, formalizado el 21 de enero de 2025, Lote 1.5. Mantenimiento integral de edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus OO. AA en Toledo y provincia (AM 2024/002473)*”, expediente 2025/001539, convocado por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 20 de octubre de 2020, se adjudica el Acuerdo Marco de homologación de los servicios de mantenimiento de edificios e instalaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus OOAA, que fue formalizado el 21 de enero de 2025.

Entre los adjudicatarios del lote 1.5, mantenimiento integral de edificios e instalaciones de Toledo y Provincia, se encuentra la empresa CLECE, S.A.

El 25 de abril de 2025 la Secretaria General del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), aprueba el gasto, el expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación del Contratación basada en el Acuerdo Marco de homologación del servicio de mantenimiento de los edificios e instalaciones de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha y sus Organismos Autónomos, formalizado el 21 de



enero de 2025, Lote 1.5. Mantenimiento integral de edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus OO. AA en Toledo y provincia, expediente número AM 2024/002473.

El contrato, calificado como servicios, con nomenclatura CPV 50710000, 50710000, servicios de reparación y mantenimiento de equipos eléctricos y mecánicos de edificios, 50413200, servicios de reparación y mantenimiento de instalaciones contra incendios, 50700000, servicios de reparación y mantenimiento de equipos de edificios, 50711000, servicios de reparación y mantenimiento de equipos eléctricos de edificios, 50712000, servicios de reparación y mantenimiento de equipos mecánicos de edificios, 50720000, servicios de reparación y mantenimiento de calefacción central, 50721000, puesta a punto de instalaciones de calefacción, 50730000, servicios de reparación y mantenimiento de grupos refrigeradores, 50750000, servicios de mantenimiento de ascensores, 77311000, servicios de mantenimiento de jardines y parques, 90670000, y servicios de desinfección y exterminio en áreas urbanas o rurales, tiene un valor estimado de 1.197.883,99 euros, IVA excluido, tramitándose por procedimiento de contratación abierto, tipo de tramitación ordinaria, y presentación oferta electrónica.

En lo que aquí importa, el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares del Acuerdo Marco (en adelante PCAP AM), establece:

“39. Procedimiento de contratación basada en el acuerdo marco.

(...) 39.2.- Procedimiento a seguir para la adjudicación de los contratos basados.

(...) e) Criterios de adjudicación. Para la determinación de la mejor oferta, los órganos de contratación de los órganos vinculados podrán utilizar los criterios de adjudicación, económicos, cuantitativos y cualitativos, cuya definición y ponderación se establecen a continuación.

1. Precio: En todos los procedimientos de contratación basada y con independencia del lote al que corresponda, se utilizará el precio como criterio de adjudicación debiendo asignarle una ponderación mínima del 80%. En todo caso, los precios unitarios homologados en el acuerdo marco tendrán el carácter de máximos, pudiéndose mejorar a



la baja en función de la consulta realizada. Las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero, a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento.

La valoración de este criterio se efectuará de la siguiente manera:

(...)

B) Licitación a tanto alzado:

Se otorgará la puntuación máxima en cada caso a la oferta más baja. El resto de ofertas serán valoradas proporcionalmente con arreglo a la siguiente fórmula:

(...)

Obtendrán una puntuación cero (0) aquellas proposiciones económicas cuyo importe neto coincida con el presupuesto base de licitación.”

En el Anexo I del cuadro de características del modelo de Pliego Administrativo Específico para la contratación basada del Acuerdo Marco de prestación de servicios de mantenimiento (en adelante PCAP CB), se señala:

“B. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN. SISTEMAS DE DETERMINACIÓN DEL PRECIO.

1. Determinación del precio a tanto alzado:

Presupuesto de licitación: 544.492,72 €

IVA a soportar por la Administración: 114.343,47 €

Total: 658.836,19 €

(...)

C. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN:



Tanto alzado:

Precio (indicar el %): 80 %

(...)”

A dicho PCAP CB se une como anexo los “*modelos de presentación de ofertas económicas*” siendo uno de ellos la “*opción a: modelo de oferta económica a tanto alzado*”, y en él se establece lo siguiente.

“3º.- Que enterado de las condiciones y requisitos que se exigen para la adjudicación de dicho contrato, se compromete a su ejecución, con estricta sujeción a todos los documentos contractuales y por el siguiente precio:

☐ *Precio sin IVA:€*

☐ *Importe del IVA aplicable: (...%)€*

☐ *Precio total (IVA incluido): €*

4º.- Que dicho importe incluye, además todos los tributos, tasas y cánones de cualquier índole que sean de aplicación, así como cualquier otro gasto contemplado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen el acuerdo marco y el contrato basado.

5º.- Que la presente oferta no supera los precios de adjudicación en el Acuerdo Marco de referencia, tal y como se refleja en el desglose del precio total ofertado que acompaña a la presente oferta.

(...)

DESGLOSE DEL PRECIO TOTAL OFERTADO

(ESTE DESGLOSE FORMA PARTE INSEPARABLE DE LA OFERTA)

*1.- DESGLOSE PARA OFERTAS DE LOTES INCLUIDOS EN EL GRUPO 1:
Mantenimiento integral de edificios e instalaciones.*



A) MANTENIMIENTO ORDINARIO

(...)

B) MANTENIMIENTO DE PATIOS Y JARDINES

(...)"

En cada uno de los conceptos anteriores se inserta una tabla con las siguientes columnas "CATEGORÍA PROFESIONAL", "TIPO JORNADA", "a) N° horas total/concepto de antigüedad", "b) Precio/hora ofertado (sin IVA)" e "IMPORTE (RESULTADO DE MULTIPLICAR a*b)"

Como nota al pie se señala la siguiente con carácter general "Se hacen constar todas las categorías, jornadas y elementos, si bien los Órganos Vinculados deberán seleccionar únicamente las que se hallen incluidas en el objeto del contrato", y en el concepto "Precio antigüedad (hora)" se indica "El concepto por antigüedad a contemplar dependerá del lote del que se trate".

Segundo. El 13 de mayo de 2025 se invita a las empresas adjudicatarias del Acuerdo marco a licitar en el contrato basado. Entre ellas a CLECE FACILITY SERVICES, S.A. que presentó oferta el 28 de mayo.

El 3 de junio, la mesa procede a la apertura de los archivos electrónicos relativos a la acreditación de la capacidad y solvencia, admitiendo a todos los licitadores, y seguidamente a la apertura de los que contenían las ofertas valorables por criterios dependientes de juicio de valor, entregando la documentación para la elaboración de informe técnico de valoración.

El 11 de junio, la mesa toma de razón del informe técnico de valoración y lo aprueba, quedando las ofertas con las siguientes puntuaciones: ACCIONA 6 puntos, MONCOBRA 6 puntos, FULTON 7 puntos, ELECNOR 6 puntos, CLECE 6 puntos y SERVEO 15 puntos.

A continuación, se procede a la apertura de los archivos que contienen las ofertas en lo atinente a los criterios de valoración mediante fórmulas o porcentajes. La mesa aprecia que



incurre en presunción de anormalidad SERVEO SERVICIOS, S.A.U., y le requiere para que justifique la viabilidad de su oferta.

El 15 de julio, la mesa, a la vista del informe técnico sobre la justificación de su oferta, estima que la oferta de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. es viable, seguidamente procede a la valoración de los criterios de evaluación mediante fórmula o porcentaje, y a la clasificación de las ofertas, que es la siguiente: 1ª SERVEO con un total de 100 puntos, 2ª CLECE con un total de 76,80 puntos, 3ª FULTON con un total de 68,59 puntos, 4ª ELECNOR con un total de 64,56 puntos, 5ª ACCIONA con un total de 64,14 puntos, y 6ª MONCOBRA con un total de 45,92 puntos. La mesa acuerda proponer a SERVEO SERVICIOS, S.A.U., como adjudicataria.

El 20 de agosto de 2025, el órgano de contratación resuelve adjudicar el contrato. La resolución contiene pie de recurso ante este Tribunal. El mismo día se notifica y publica en la PLACSP.

Tercero. El 9 de septiembre de 2025, a las 16:04 horas, se presenta en el registro electrónico de este Tribunal recurso de CLECE FACILITY SERVICES, S.A. contra la adjudicación, con el siguiente *petitum*, que *“acuerde estimar el presente recurso y revocar el acto recurrido, por ser nulo y no conforme a Derecho, ordenando retrotraer el expediente de contratación al momento justo anterior al dictado de la adjudicación, en el que deberá rechazarse y excluirse la oferta de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., por los motivos expuestos, debiendo continuar con el proceso de licitación hasta adjudicar el expediente de licitación al segundo licitador que es CLECE FS, S.A., con los demás pronunciamientos que sean procedentes en Derecho”*

Solicita asimismo la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

Cuarto. En la tramitación del recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, los prescritos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales



de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Quinto. El órgano de contratación remite el expediente de contratación y su informe al recurso, el 19 de septiembre.

Sexto. El 16 de octubre, la Secretaría del Tribunal da traslado del recurso a los demás licitadores, concediéndole cinco días hábiles para presentar alegaciones, habiendo hecho uso de su derecho SERVEO SERVICIOS S.A., mediante alegaciones presentadas el 22 de octubre de 2025, a las 17:05 horas.

Séptimo. El 3 de octubre, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acuerda la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento del contrato basado recurrido, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para inadmitirlo o resolverlo, sin perjuicio de los demás requisitos de procedibilidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.c) y 2.a) y 46 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, y la cláusula tercera del convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 25 de septiembre de 2024, y publicado en el BOE de 3 de octubre de 2024, al ser el contratante un organismo autónomo de la Comunidad Autónoma.

Segundo. El acto impugnado se notificó y publicó el 20 de agosto y el recurso se interpuso el 9 de septiembre.

En consecuencia, el recurso se ha interpuesto en tiempo y forma conforme a los artículos 50.1.d) y 51 de la LCSP, y 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP).



Tercero. Se impugna un contrato basado en un acuerdo marco, cuyo valor estimado excede de cien mil euros.

El acto, y el procedimiento de contratación en que se produce, son recurribles conforme al artículo 44.1.a) y b) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48, primer párrafo, de la LCSP señala lo siguiente:

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

La recurrente, licitadora en el procedimiento, quedó clasificada en segundo lugar, por lo que, de ser estimado su recurso, podría ser adjudicataria, por lo que ostenta legitimación para recurrir la adjudicación ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Los argumentos aducidos por la recurrente son los siguientes.

En primer lugar, que la adjudicataria no ha cumplido con el PCAP AM en lo relativo a ofertar el precio de los elementos evaluables en el contrato basado.

Sostiene que el PCAP CB incluye un modelo para la presentación de las ofertas económicas, en el que se establece un desglose del precio total ofertado por categorías profesionales. De conformidad con el modelo de oferta establecido para la licitación, las empresas licitadoras tienen que ofertar un precio/hora para cada tipo de jornada -diurna y precio antigüedad (hora)- según la categoría profesional específica.

En este sentido, señala que el apartado 39.2 del PCAP AM establece, en cuanto al precio como criterio de adjudicación, que *“las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero, a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento”*



Indica que, sin embargo, la adjudicataria en su oferta no ha ofrecido ningún precio/hora para una serie de conceptos evaluables. Así, no oferta precio antigüedad (hora) para la categoría profesional de gestor técnico superior; jefe equipo/maestro industrial; oficial de primera y oficial jardinero, lo que supone un incumplimiento claro y objetivo de los requisitos del pliego, y, por tanto, una causa de exclusión automática.

Como segunda alegación, aduce que la oferta económica de la adjudicataria es insuficiente y su justificación, como consecuencia de incurrir en presunción de anormalidad, no es correcta, por lo que no debió ser admitida. Sostiene que no ha incluido el coste correspondiente a las mejoras ofertadas y el importe de los costes de materiales propios de equipos e instalaciones no cumple con el porcentaje ofertado por la adjudicataria para esa partida y el recogido en los pliegos.

Señala que la mercantil adjudicataria ha considerado en su oferta un coste de material por importe de 5.093,06 € anuales, que supone un 3,5 % del importe total anual ofertado (145.667,71€), y que cubre, como indica el propio texto de la justificación de la baja temeraria, el importe de la mejora, los materiales y los repuestos. No obstante, el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Acuerdo Marco (PPT AM), en su apartado 15, “costes derivados de los materiales utilizados en la prestación del servicio”, recoge dos tipos de materiales, 1) los materiales de mantenimiento propiamente dicho (costes incluidos en el precio del contrato), y 2) materiales propios de equipos e instalaciones, así como sus repuestos (costes excluidos del precio del contrato), y señala que *“los pliegos de prescripciones técnicas específicos de cada contrato basado establecerán la obligación de la empresa contratista de asumir el coste derivado de materiales propios de equipos e instalaciones, así como sus repuestos, hasta un importe del 3 por ciento del precio total del contrato (IVA excluido) o el porcentaje que haya sido ofertado por la empresa contratista en la licitación del Acuerdo Marco. Una vez agotado el citado importe será por cuenta de los diferentes órganos de contratación la adquisición de dichos materiales a excepción de los componentes, equipos o instalaciones que se encuentren en cobertura por garantía”*

Esta bolsa del 3% de materiales no incluidos en el precio del contrato, puede incrementarse hasta un 5%, según criterio objetivo de adjudicación recogido en el PCAP AM, criterio que ha sido ofertado por la adjudicataria.

Por tanto, manifiesta que, aun obviando los materiales incluidos, la partida debería ser al menos un 5% del importe de adjudicación (5% sobre 145.667,71 €), es decir 7.283,39 € por año de contrato, que suman un total de 14.566,77 € para los dos años de ejecución del contrato, que supone un 43% superior a la partida de 10.186,12 € para los dos años de contrato (5.093,06€/anuales) consignada por la adjudicataria.

Indica que tanto el PCAP como el PPT del AM definen esta partida como un porcentaje del precio de adjudicación que se destina a costes derivados de materiales, por tanto, cualquier descuento que pueda disfrutar la adjudicataria por su gestión de compras, volumen de adquisición, etc... redunda en beneficio del organismo por la mayor cantidad de repuestos y materiales que puede adquirir con la partida, pero no es una justificación para la valoración de un coste inferior a la bolsa que se solicita.

Señala que, según se explica en la justificación, esta partida incluye también la mejora particular de esta licitación, recogida en Anexo I PCAP CB, mantenimiento integral del edificio de los Servicios Centrales del Sescam, según la cual se destina nuevamente un 5% adicional del precio del contrato sin IVA a dos mejoras: sustitución de luminarias y la instalación de dispositivos de reducción de consumo de agua, criterio que también ha sido ofertado por la adjudicataria, lo que supondría también un máximo de 14.566,77 € para los dos años de contrato.

Indica que la partida de “fungibles, repuestos y mejoras” no cubre la bolsa del 5% destinada a costes derivados de materiales, por lo que no hay importe restante para esta mejora de sustitución de luminarias e instalación de dispositivos de reducción de consumo de agua.

Concluye que la omisión de estos costes por la adjudicataria hace constatar que su oferta resulta inviable económicamente y, por tanto, debió ser rechazada por el órgano de contratación, excluyendo a la empresa del procedimiento de contratación.

Sexto. De contrario aduce el ente contratante lo que se expone.

En cuanto al primer motivo del recurso, señala que es cierto que el apartado 39.2 del PCAP AM establece que las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten



precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento. Sin embargo olvida la recurrente que en el PCAP CB se dispone la determinación del precio a tanto alzado, y que en el modelo de presentación de oferta económica facilitado se dispone expresamente que esta se realiza a tanto alzado.

A la vista de lo expuesto, sostiene que parece que la recurrente confunde el contrato basado en el Acuerdo Marco, con el propio Acuerdo Marco.

En el apartado H del citado PCAP CB se describe el personal necesario para realizar el mantenimiento integral que se pretende contratar con este basado. Si bien, el modelo facilitado para cumplimentar la oferta recoge todas las categorías que son fiel reflejo del extraído del Acuerdo Marco, no resulta imperioso que se oferte a una categoría profesional que no ha sido requerida por innecesaria para el correcto desempeño del objeto de este contrato y no otro basado en el mismo Acuerdo Marco que pudiera serlo y por este motivo fue previsto. Así, el pie de página número 10 del modelo facilitado de desglose de precios que indica expresamente: *"Se hacen constar todas las categorías, jornadas y elementos, si bien los Órganos Vinculados deberán seleccionar únicamente las que se hallen incluidas en el objeto del contrato"*.

Manifiesta que la adjudicataria presenta su oferta en el modo indicado, a tanto alzado, cumpliendo con los pliegos del contrato, por lo que de ninguna forma podría valorarse como una posibilidad su exclusión, ya que cumplió debidamente con el requerimiento efectuado para el contrato basado.

En cuanto a que la crítica sobre la insuficiente e incorrecta justificación de la oferta de la adjudicataria señala que la recurrente hace una lectura muy subjetiva y a su conveniencia, lo cual no obstaculiza la validez de las valoraciones efectuadas por los técnicos a este respecto de una justificación de baja de la adjudicataria. Tanto a los técnicos que informaron como a la mesa de contratación le pareció una justificación solvente, bien argumentada y estructurada y por ello decidió admitirla y continuar con la tramitación del expediente.

Séptimo. Por último, afirma la adjudicataria en su escrito de alegaciones cuanto sigue.

Cuando la recurrente sostiene que la adjudicataria no oferta precio antigüedad (hora) para la categoría profesional de gestor técnico superior; jefe equipo/maestro industrial; oficial de primera y oficial jardinero, lo que supone un incumplimiento claro y objetivo de los requisitos del pliego, y, por tanto, una causa de exclusión automática, omite de manera intencionada y fraudulenta que en las instrucciones del pliego se indica lo siguiente *"se hacen constar todas las categorías, jornadas y elementos, si bien los Órganos Vinculados deberán seleccionar únicamente las que se hallen incluidas en el objeto del contrato"*.

El recurrente es conocedor de que en el lote 1.5 no se aplica el concepto de antigüedad y los precios ofertados en dicho lote únicamente hacen referencia al precio hora y al precio de plus consolidado. A este respecto, se indica en el Convenio de la Industria Siderometalúrgica de la provincia de Toledo, que el plus de antigüedad no existe.

Señala que resulta sorprendente que la recurrente, al contrario de lo que sostiene en el recurso, tampoco incluye el concepto de antigüedad en su oferta del acuerdo marco general y sí en el contrato derivado sin que haya ningún motivo para incluirlo ya que no es de aplicación.

En lo que respecta a cómo se cumplimenta la oferta económica, afirma que, conforme al PCAP CB, ha realizado su oferta conforme al modelo en Excel que para el lote 1.5 no recoge el plus de antigüedad.

A mayor abundamiento, en el listado de subrogación publicado por el organismo y que es de la propia empresa recurrente en ningún punto se hace referencia a que dichos trabajadores tengan plus alguno de antigüedad.

Sobre la supuesta falta de justificación de su oferta incurso en presunción de anormalidad, señala que la recurrente de manera intencionada confunde el coste para el organismo con el coste para el adjudicatario. En su justificación la empresa adjudicataria señala que dispone de descuento del 65%-70%, que como la propia recurrente indica es superior al 43% de reducción en coste para la empresa adjudicataria.

Para la justificación de dicho descuento presentó la conformidad de sus proveedores que soporta el impacto en costes de estos materiales, siendo a riesgo y ventura del adjudicatario las desviaciones sobre este descuento o sobre lo realmente ejecutado.

Además, señala que es fabricante de repuestos a través de su servicio de impresión 3D lo que como indica en su justificación le permite reducir el coste en esta partida.

Señala que presentó la justificación de su oferta con el detalle de las bases y cálculos realizados justificando y detallando los importes de cada uno de ellos, todo ello para determinar el precio ofertado de conformidad con el cumplimiento íntegro de los pliegos y, de esta forma, demostrar la viabilidad económica de la oferta presentada.

Por otro lado, manifiesta que los informes técnicos de la Administración se emiten dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y que gozan de presunción de veracidad, salvo que se detecte un error manifiesto o arbitrariedad en su emisión.

Octavo. Expuestos los argumentos de recurrente, ente contratante y adjudicataria, toca examinar los dos motivos de impugnación.

Comenzaremos por analizar si es o no procedente la exclusión prevista en la cláusula 39.2.e).1 del PCAP AM, que establece lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“Precio: En todos los procedimientos de contratación basada y con independencia del lote al que corresponda, se utilizará el precio como criterio de adjudicación debiendo asignarle una ponderación mínima del 80%. En todo caso, los precios unitarios homologados en el acuerdo marco tendrán el carácter de máximos, pudiéndose mejorar a la baja en función de la consulta realizada. Las empresas deberán ofertar precio, distinto de cero, a todos y cada uno de los elementos evaluables establecidos en el contrato basado, en el caso que no oferten precio a una categoría o este sea cero serán excluidas del procedimiento.”

Como resulta de la lectura de la cláusula 39.2.e).1 del PCAP AM, aquella se refiere sustancialmente a los supuestos en que el precio del contrato basado se determina mediante precios unitarios, pues en el caso de que se opte por el sistema de determinación



a tanto alzado los “elementos evaluables” son los precios globales ofertados por cada licitador, otorgando la puntuación máxima *“a la oferta más baja”*, y *“el resto de ofertas serán valoradas proporcionalmente”* con arreglo a la fórmula allí prevista, señalando por último que *“obtendrán una puntuación cero (0) aquellas proposiciones económicas cuyo importe neto coincida con el presupuesto base de licitación”*.

Es cierto, sin embargo, que, a pesar de haber optado el contrato basado por el sistema de precio a tanto alzado, a la oferta de dicho precio el PCAP del CB, exige en su modelo de oferta, que se le acompañe desglose del precio total ofertado, en diferentes elementos de la prestación referido a precio/hora, y que declarara que dicho desglose forma parte inseparable de la oferta.

Ahora bien, la oferta que es objeto de valoración no son los importes por categoría resultantes del desglose sino, como corresponde al sistema de determinación del precio a tanto alzado, la cantidad total ofertada, por lo que, no siendo elementos valorables, las omisiones que puedan producirse en tal desglose no dan lugar a la exclusión de la oferta. Además, no se puede obviar que en el modelo de oferta indica respecto del precio de antigüedad *“El concepto por antigüedad a contemplar dependerá del lote del que se trate”*, advirtiendo que se hacen constar todas las categorías, jornadas y elementos, si bien que se *“deberán seleccionar únicamente las que se hallen incluidas en el objeto del contrato”*.

Y en el lote que nos ocupa, según sostiene el órgano de contratación, con cita de la letra H del PCAP CB en el que se refiere al personal de mantenimiento, *“no resulta imperioso que se oferte a una categoría profesional que no ha sido requerida por innecesaria”*.

Por ello el modelo de oferta señala *“que la presente oferta no supera los precios de adjudicación en el Acuerdo Marco de referencia, tal y como se refleja en el desglose del precio total ofertado que acompaña a la presente oferta”*, es decir el desglose tiene por objeto exclusivamente verificar que el precio total ofertado no supera los precios unitarios de adjudicación del Acuerdo Marco, no la valoración de las ofertas a tanto alzado en el contrato basado.

Todo ello porque, conforme al PCAP AM, para los lotes correspondientes al mantenimiento integral de edificios del grupo 1, lote 1.5, -al que se refiere este contrato basado-, las ofertas



de los licitadores lo fueron tanto por el precio por categoría profesional/hora y tipo de jornada, como por el precio para el mantenimiento anual de determinadas instalaciones, aparatos o dispositivos, de modo que los precios ofertados por las adjudicatarias de los distintos lotes, tienen la consideración de precios máximos de referencia para los contratos basados en cada uno; pues la adjudicación del AM, en cuanto al criterio del precio, se hizo por precios unitarios (cláusulas 7.1, 7.2 y 14.1.1 del PCAP AM)

Toda vez que, como indica el pliego, sólo han de cumplimentarse las categorías, jornadas y elementos que se hallen incluidas en el objeto del contrato, que las omisiones a las que hace referencia la recurrente se refieren al precio antigüedad (hora) en la columna de tipo de jornada, y que los trabajadores adscritos al contrato no perciben retribuciones por antigüedad, de acuerdo con el Convenio colectivo aplicable, no hay omisión de ningún tipo, al fijar el importe por cada categoría.

Por todo ello, el primer motivo ha de ser rechazado.

Noveno. Procede ahora examinar el segundo motivo de impugnación, referido a la decisión de aceptar la justificación de la oferta del adjudicatario, incurso en presunción de anormalidad.

Respecto de la aceptación o rechazo de una oferta incurso en presunción de anormalidad, hemos emitido una más que abundante doctrina que, centrada en el aspecto específico de la fundamentación de aquélla, que se contiene en nuestra Resolución número 1248/2024, de 10 de octubre, reproducida por la más reciente número 317/2025, de 6 de marzo.

“Este Tribunal tiene establecida doctrina consolidada sobre la revisión de los acuerdos adoptados por los órganos de contratación en aplicación del artículo 149.6 de la LCSP, admitiendo o no en el procedimiento de licitación las ofertas incursas en ‘valores anormales o desproporcionados’ en función del análisis realizado, con el apoyo de sus servicios técnicos, respecto de las alegaciones, información y documentos que hayan presentado las empresas para justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, costes o parámetros valorados para definir la anormalidad de las ofertas.

Así, cabe citar las Resoluciones recogidas en el fundamento de derecho noveno de la Resolución nº 615/2024, de 16 de mayo (Resoluciones nº1255/2021, de 23 de septiembre (Recurso nº 956/2021), nº 1641/2023, de 21 de diciembre (Recurso nº 1532/2023), nº 193/2024, de 8 de febrero (Recurso nº 33/2024), nº 242/2024, de 22 de febrero (Recurso nº 1726/2024), nº 257/2024, de 22 de febrero (Recurso nº107/2024), etc.).

De esta doctrina deben destacarse las siguientes consideraciones:

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

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

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

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

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos;



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

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

Y como señalamos en la Resolución nº 757/2024, de 12 de junio:

"En particular, en lo tocante a la discrecionalidad técnica en lo que al informe sobre la justificación de la oferta presentada se refiere, el criterio sentado de este Tribunal es 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 (por todas Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013), 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.

Sobre este punto, se ha señalado en reiteradas ocasiones que nuestro examen debe circunscribirse a ciertos aspectos aledaños al núcleo de la decisión, como la competencia, el procedimiento, la ausencia de arbitrariedad o de error manifiesto en la valoración, asumiendo así la doctrina del Tribunal Supremo, que ha dejado sentado que el núcleo técnico de las decisiones adoptadas por los órganos administrativos especializados en materias como los procedimientos selectivos o la adjudicación de contratos es inaccesible al control jurisdiccional, que debe ceñirse a los aspectos externos a aquél antes aludidos como los elementos reglados (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de marzo de 2012 -Roj STS 1874/2012-, 9 de enero de 2013). Esta limitación de las facultades revisoras de las decisiones de cariz técnico -cuya conformidad a la Constitución a ha sido expresamente reconocida por el Supremo Intérprete de ésta en Sentencias 39/1983,



34/1995 y 86/2004, entre otras- es consecuencia del respeto al principio de discrecionalidad técnica, que, en último término, se basa en la presunción de razonabilidad o certeza de la actuación administrativa apoyada a su vez en la especialización e imparcialidad de los órganos administrativos encargados de llevar a cabo la labor evaluadora (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 4 de julio de 2003 -Roj STS 4724/2003-, 28 de diciembre de 2006 -Roj STS 8634/2006- y 23 de febrero de 2012 -Roj STS 1102/2012-).

Ya se han reseñado, anteriormente, las líneas maestras de la doctrina de este Tribunal en lo tocante a las ofertas anormalmente bajas. A la vista del informe técnico conviene resaltar que, como tuvo ocasión de razonarse en nuestra Resolución 22/2024, de 12 de enero: “[d]es 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”. Y, a mayor abundamiento, como se indica en la más reciente Resolución 595/2024, de 9 de mayo: “[...] el órgano de contratación ha [...] de motivar su decisión con un rigor menor que en el caso de admitir la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad, habiéndose atendido tal parámetro en el caso aquí analizado más que holgadamente por cuanto el citado órgano ha explicado suficientemente los motivos por los que estima viable la oferta de la adjudicataria”.

En definitiva, la decisión de considerar -o no- viable una oferta no puede sustentarse sobre la apreciación de determinados aspectos contenidos en su justificación más o menos relevantes, sino sobre un efectivo y objetivo contraste de las hipótesis que el licitador ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos (Resolución 1551/2022, de 15 de diciembre), que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede ejecutarse -o no- en los términos en los que se ha formulado”.

Es también doctrina de los Tribunales de Recursos que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica [...]”

Pues bien, en este caso la recurrente centra todas sus críticas en una única partida de toda la justificación ofrecida por la adjudicataria, que es la relativa a Materiales (fungibles, repuestos y mejoras), cuantificada en 5.093,06 euros anuales del total de 145.667,71 euros (sin IVA), atacando su insuficiencia para cumplir lo dispuesto en las prescripciones técnicas y las mejoras a las que se ha comprometido.

El análisis que realiza el recurrente parte de una premisa incorrecta. En su crítica, adiciona los porcentajes del 3% del precio de adjudicación obligatorio para materiales propios de equipos e instalaciones, así como sus repuestos, el 2% adicional ofertado por la adjudicataria y el 5% de las mejoras ofertadas por sustitución de luminarias y la instalación de dispositivos de reducción de consumo de agua, comparando el resultado con la cuantía prevista por la adjudicataria en su justificación (un 3,5% del presupuesto), sin tener en cuenta los elementos que justificarían el menor coste atribuido por esta a la ejecución de dichas partidas.

En concreto, la adjudicataria justifica su estimación de costes en condiciones ventajosas de adquisición, respaldadas mediante el compromiso con un proveedor que recoge descuentos de entre el 65% y el 70%, así como en el uso de soluciones tecnológicas propias como el servicio XPER3D, que permite la fabricación de repuestos mediante impresión 3D a bajo coste. Estas ventajas económicas permiten a la adjudicataria, según esta señala y ha sido aceptado por el órgano de contratación, asumir las obligaciones contractuales en materia de materiales con un coste inferior al previsto de forma estándar.

La recurrente incurre además en una confusión conceptual, al interpretar que tales ventajas benefician directamente al órgano de contratación, como si el importe al que se hubiera comprometido el adjudicatario se refiriera a su coste efectivo. El compromiso del adjudicatario consiste en suministrar materiales hasta un tope, no en transferir íntegramente sus márgenes comerciales a la Administración. De lo contrario, se estaría trasladando al órgano de contratación una ventaja económica que, en realidad, forma parte



de la estrategia comercial del licitador, y que este ha decidido trasladar al precio ofertado como forma de hacer viable su propuesta.

En consecuencia, a la vista de las justificaciones del licitador sobre su oferta, de la motivación suficiente y adecuada del informe técnico de la entidad adjudicataria sobre tales justificaciones, y habida cuenta de la discrecionalidad técnica que preside la elaboración de dicho informe técnico, a la vista de los argumentos del recurso y de los formulados en contrario tanto por el órgano de contratación como por la adjudicataria, se estima que no ha habido en los informes técnicos sobre la justificaciones error manifiesto, discriminación o arbitrariedad, y que, por tanto la presunción de validez de decisión de la mesa de estimar acreditada la viabilidad de las ofertas, no resulta destruida por los argumentos de los recursos.

Procede pues desestimar el motivo, y con él, el 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. M.D.M.P., en representación de CLECE FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Contrato de mantenimiento SS.CC. del Sescam-Contratación basada en el Acuerdo Marco de homologación del Servicio de mantenimiento de los edificios e instalaciones de la administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha y sus Organismos Autónomos, formalizado el 21 de enero de 2025, Lote 1.5. Mantenimiento integral de edificios e instalaciones de la Administración de la JCCM y sus OO. AA en Toledo y provincia (AM 2024/002473)*”, expediente 2025/001539, convocado por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

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



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES