

Recurso nº 100/2025
Resolución nº 142/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 10 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil SINTRA INGENIEROS S.L. (en adelante SINTRA), contra el acuerdo de 14 de febrero de 2025, adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Navalcarnero, por la que se adjudica el "*Contrato de servicios de prevención y control de legionelosis en las instalaciones de riesgo del municipio de Navalcarnero (Madrid)*" , numero de expediente 029SER24 y licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el día 8 de septiembre de 2024 y día 10 del mismo mes en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Navalcarnero, alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 350.938 euros y el plazo de duración será de 2 años con posibilidad de prórroga de 2 años más.

A la presente licitación se presentaron 8 licitadores, entre las que se encuentra el recurrente.

Segundo. – Con fecha 22 de octubre de 2024 la mesa de contratación admite las ofertas presentadas, una vez subsanados los defectos detectados, y procede a la apertura de los sobres que contienen la propuesta sobre los criterios de adjudicación, todos ellos de evaluación automática y la oferta económica. Derivando dicha documentación a los servicios técnicos al efecto de que estudien la posibilidad de que alguna oferta se encuentre incursa en valores anormales.

Dos son las empresas que presentan oferta considerada en baja temeraria. La primera de ellas CODAPLAG SALUD AMBIENTAL S.L. en un primer momento y DENFOR S.L. determinada como tal con posterioridad por error en los cálculos efectuados.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (LCSP), se requirió el preceptivo informe de justificación de la viabilidad de su oferta que tras ser estudiado por los servicios técnicos elaboraron informe por el que no se consideraba viable la oferta de CODAPLAG, pero si la presentada por DENFOR.

La mesa de contratación en su sesión de 24 de enero de 2025 admite dichos informes técnicos y propone la clasificación de ofertas y la adjudicación a dicha licitadora, previa presentación de la documentación que acredita su aptitud, capacidad y solvencia de conformidad con el artículo 150.2 de la LCSP.

Cumplidos dichos requisitos la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Navalcarnero acuerda con fecha 14 de febrero de 2025 la adjudicación del contrato a DENFOR S.L., notificándose a los licitadores el 18 de febrero de 2025.

Tercero. - El 10 de marzo de 2025, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Navalcarnero el recurso especial en materia de contratación interpuesto por SINTRA S.L., contra la resolución de 14 de febrero de 2025 de la Junta Gobierno Local de dicho Ayuntamiento por la que se adjudica el contrato que nos ocupa tras admitir la viabilidad de la justificación de la oferta temeraria.

El 13 de febrero de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto, así como el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Ha presentado alegaciones en plazo DENFOR S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una licitadora cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar en el procedimiento de licitación, que, de estimarse sus pretensiones, podría obtener la adjudicación. En

consecuencia “cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución recurrida fue adoptada el 14 de febrero de 2025, practicada la notificación el día 18 del mismo mes, e interpuesto el recurso el 10 de marzo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

El recurrente pretende la anulación de la adjudicación a la empresa DENFOR S.L., basándose en que su oferta, inicialmente considerada como anormal, no ha sido correctamente justificada para que efectivamente se considere viable.

Una vez vista la documentación aportada por DENFOR S.L. a fin de justificar la viabilidad de su oferta, observa que no se hace mención a los siguientes gastos que se exigen en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) para la correcta ejecución del contrato y que forman parte del Presupuesto Base de Licitación (PBL).

Comenzando por los cursos de formación a la persona sobre operaciones menores y de prevención de la legionela y continuando con el coste de los equipos exigidos en el PPT, que se relacionan, y cuyo coste considera que asciende a 7.774 euros más el

correspondiente IVA:

- 10 pHmetros
- 10 medidores de cloro
- 10 turbidímetros
- 10 termómetros

En parecidos términos se expresa sobre el líquido biocida a utilizar, reactivos al cloro y reactivo Ph Tester, considerando un coste total por todos ellos de 6.324,85 euros al año.

Considera que todos estos gastos ni están justificados ni consignados suficientemente en el presupuesto aportado por la adjudicataria, por lo que solicita la anulación de la adjudicación y la exclusión de la oferta.

2.- Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación en su muy extenso escrito de contestación al recurso motiva la consideración como viable de la oferta de la adjudicataria el informe técnico elaborado al efecto y que manifiesta:

“En la documentación remitida por SINTRA INGENIERO, SL, el recurso se fundamenta en los siguientes aspectos recogidos en el punto noveno:

-Describe lo fijado en el apartado 3.4 del PPT relativo a las operaciones menores de prevención y control de legionela, destacando que la empresa no ha presupuestado el importe de gasto por dicha partida y por tanto que lo no lo hace o lo hace gratis.

- Recoge lo fijado en el punto 3 del PPT donde indica que todos los materiales, productos y consumibles necesarios por el adjudicatario (...) correrán a cargo de la empresa contratista.

El recurrente indica que los costes deben ser de 7.774 euros más IVA en lugar de 4.300 euros, cómo indica el adjudicatario.

-Respecto a los productos químicos el recurrente fija que el importe debe ser de 6.324,85 euros.

Documentación obrante en la justificación de la baja de DENFOR EPC SL

Todos estos antecedentes evidencian nuestra capacidad para gestionar la prevención de legionela en múltiples y numerosas instalaciones, así como la experiencia adquirida, lo que nos permite reducir considerablemente los costes del servicio al poder materializar el cronograma de actuaciones de forma paralela a todos ellos. En conjunto, estos clientes requieren la realización de multitud de análisis de legionela (tal y como recoge el R.D 487/2022), motivo por el que logramos ajustar con nuestros proveedores precios más competitivos. Por otra parte, los vehículos que se emplearían en este contrato y el equipamiento de aplicación están amortizados, lo cual redunda en un menor coste.

En contratos de legionela dos son los costes fundamentales a tener en cuenta: Gastos de personal por el tiempo que requiere la realización de los servicios contratados y costes de los análisis (anuales, semestrales, etc.).

Añaden la siguiente tabla como justificación de lo ya mencionado.

<i>IMPORTE DE LA PROPOSICIÓN ECONÓMICA (anual): (I.V.A no incluido)</i>	50.700 euros
<i>CONCEPTOS DESGLOSADOS:</i>	<i>Anual</i>
<i>Gastos de personal</i>	
<i>Departamento operativo</i>	
<i>Técnico aplicador (1.410 x 15 €)</i>	21.150,00
<i>Jefe 2ª (150 x 19€)</i>	2.850,00
<i>TOTAL COSTES DE PERSONAL REDONDEADO</i>	24.000,00
<i>TOTAL COSTES ANALISIS REDONDEADO</i>	18.000,00
<i>OTROS COSTES REDONDEADOS (13%)</i>	
<i>Combustible, cloro, consumibles, otros gastos</i>	5.500,00
<i>TOTAL COSTES</i>	47.500,00
<i>Beneficio industrial (6%)</i>	2.850,00
<i>Total presupuesto</i>	50.350,00
<i>TOTAL REDONDEADO AL ALZA</i>	50.700,00

Conclusiones

A la vista de lo anteriormente expuesto, se destaca que en el contrato objeto de informe los mayores costes en su desarrollo y que pueden hacer inviable la ejecución son los medios humanos y análisis de legionelosis, aspecto que el adjudicatario ha

*dejado justificado. Por otro lado, respecto a los temas aludidos por el recurrente, gastos menores, el firmante considera que el adjudicatario incluye justificación de ajuste de precios con proveedores por el volumen de negocio.
Lo que hago costar a los efectos oportunos”.*

3.- Alegaciones del adjudicatario

DENFOR inicia la defensa de la viabilidad de su oferta manifestando que el recurrente ha imputado los gastos de los dos años de vigencia del contrato a uno solo de ellos, de ahí que determinados suministros tengan un coste doble en su opinión.

Manifiesta que, en cuanto a los equipos a suministrar, tanto el PPT como la respuesta a la pregunta realizada al Ayuntamiento en su momento procedural oportuno, las solicitudes de los equipos medidores ascienden a 10 y no a los 40 que considera SINTRA.

A mayor abundamiento, incluye varios enlaces a páginas web de distintos proveedores donde figuran los costes de los servicios que son muy inferiores a los mantenidos por el recurrente. Exactamente los diez equipos tendrían un coste de 587 euros.

Respecto a los consumibles, si bien el adjudicatario manifiesta que mantiene pactos con proveedores que abaratan los costes, este importe es tan mínimo, apenas 34 euros al año, que en nada distorsiona la viabilidad que se justifica.

En cuanto a los cursos de formación que serán impartidos a 20 alumnos tiene un coste de 65 euros por participante, que totaliza 1.300 euros, cantidad que tampoco supone un porcentaje importante del total del PBL del contrato que nos ocupa.

Respecto a los gastos de personal, si bien no son puestos en duda, informa que han sido calculados según el convenio colectivo vigente.

Por último, invoca el cuadro que ya hemos reproducido en el apartado anterior de desglose de gastos y donde mantiene que se encuentran consignados los gastos tratados anteriormente.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incursa en anormalidad se encuentra justificada.

El artículo 149 LCSP, regula las ofertas anormalmente bajas, refiriéndose a la posible justificación presentada por el licitador y a su valoración por la mesa de contratación, en el siguiente sentido:

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

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

(...)

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

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

(...)

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la

correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

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

El fin último de este procedimiento contradictorio que establece la LCSP es evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad tal y como hemos venido manteniendo de forma constante, como ejemplo y por todas la Resolución 38/2022 de 27 de enero.

Este mismo objetivo lo persigue también la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, donde expone: ‘*El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos...’* (...)’

Es doctrina constante de este Tribunal, en consonancia con el resto de Tribunales de Contratación e Informes de Juntas Consultivas de Contratación, que en este contexto, la justificación del licitador incuso en presunción de anormalidad debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma.

Ello exige demostrar, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente

favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas y derivadas de su oferta, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato. Estas causas deben de alegarse en su momento procesal oportuno y no en el trámite propio del REMC. (Por todas Resolución nº 208/2024 de 23 de mayo).

De acuerdo con la doctrina expuesta, recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas la Resolución 205/2023 de 18 de mayo, el control de este Tribunal ha de centrarse en estos supuestos, en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incursa en baja anormal y, por ello, la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. (Por todas Resolución nº 415/2023 de 30 de noviembre).

Por lo tanto, es competencia de este Tribunal analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no.

En el caso que nos ocupa, como se ha expuesto en los antecedentes, el 11 de diciembre de 2024 la mesa de contratación requirió al adjudicatario, en aplicación del art. 149.4 LCSP, para que presentara informe con justificación y desglose razonado y detallado de los precios ofertados. Dicha justificación fue presentada por la empresa requerida, en tiempo y en forma y considerada suficiente por el departamento técnico asesor de la mesa de contratación.

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incursa en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvía de la baja media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta. No ocurre así cuando el informe sobre la justificación de la oferta la estima suficiente, pues, para entender desvirtuada la presunción "iuris tantum" de temeridad, a juicio del órgano de contratación, no es preciso la motivación del informe y de la resolución que así lo concluya tenga ese carácter más intenso.

SINTRA considera que no se encuentran consignados en la justificación de viabilidad de la oferta aportada por la adjudicataria en su momento procesal, diversos gastos menores que obedecen a curso de formación, suministro de productos químicos o aportación de determinados equipos medidores. En relación concreta a estos últimos la recurrente considera que han de aportarse 40 equipos, 10 por cada uno de los años de vigencia del contrato, cuando en realidad solo deben aportarse 10 que serán utilizados los mismos durante toda la ejecución del servicio.

De la justificación aportada e informada favorablemente por el órgano de contratación, no se ha entrado a justificar documentalmente gastos por menos de 2.000 euros que han sido encuadrados todos ellos en el concepto de otros costes. Este aspecto es analizado por el informe técnico sobre la justificación de la oferta, concluyendo que efectivamente se produce dichos cumplimientos, considerando en su conjunto la oferta viable.

Las alegaciones aportadas por SINTRA no esgrimen ningún argumento sólido para fundar la inviabilidad de la oferta de la adjudicataria, limitándose a argumentaciones de costes menores y no bien delimitados que en ningún caso son suficientes para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

Por tanto, procede desestimar el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, previa deliberación este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil SINTRA INGENIEROS S.L., contra el acuerdo de 14 de febrero de 2025, adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Navalcarnero, por la que se adjudica el "*Contrato de servicios de prevención y control de legionelosis en las instalaciones de riesgo del municipio de Navalcarnero (Madrid)*", numero de expediente 029SER24.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado 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 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL