

Recurso nº 296/2025

Resolución nº 328/2025

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

En Madrid, a 7 de agosto de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa ORTIZ CONTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A. (en adelante ORTIZ) contra el Decreto del Concejal-Presidente del Distrito de Puente de Vallecas del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de junio de 2025 por el que acuerda la adjudicación del lote nº 3 y la exclusión de la recurrente para dicho lote del “*Acuerdo marco de las obras de reforma, reparación y conservación del conjunto de los edificios y espacios públicos cuya competencia corresponde al Distrito de Puente de Vallecas del Ayuntamiento de Madrid*”, dividido en cuatro lotes, con número de Expediente 114/2024/01471, licitado por la citada Junta Municipal del Distrito de Puente de Vallecas, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

### RESOLUCIÓN

#### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** - Con fecha 4 de marzo de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación del acuerdo marco de referencia, mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios.

El valor estimado del contrato asciende a 26.000.000 euros y dispone de un plazo de ejecución de 2 años.

**Segundo.** - A la licitación se presentaron al Lote nº 3, once empresas, entre ellas la recurrente.

El 26 de mayo de 2025 se publican en la PCSP los informes de valoración, suscritos el 20 de mayo de 2025 por el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana, respecto de las ofertas incursas en presunción de anormalidad del Lote 3.

En el informe se valoran las justificaciones presentadas por la recurrente para justificar el ahorro que permite ejecutar los contratos basados en el acuerdo marco con la baja ofertada.

La conclusión de dicho informe es la siguiente:

*“Y en base a las valoraciones realizadas, el Servicio de Medio Ambiente y Escena Urbana no puede estimar favorablemente la justificación de la baja propuesta por ORTIZ para este lote 3”.*

La mesa de contratación, en sesión celebrada el 20 de mayo de 2025, acuerda proponer la exclusión de las ofertas de las empresas ORTIZ Y FERROVIAL, en base al informe técnico y previa valoración de la documentación presentada por ambas licitadoras, por considerar, en el caso de ORTIZ que no ha *“justificado plena y oportunamente la viabilidad de la oferta”*.

En fecha 16 de junio de 2025, ORTIZ interpuso ante ese Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de la mesa de contratación de 22 de mayo de 2025, que fue inadmitido mediante Resolución 272/25, de 3 de julio, al considerarse que el acto recurrido es un acto de trámite no susceptible de recurso especial.

Mediante Decreto del Concejal-Presidente del Distrito de Puente de Vallecas del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de junio de 2025 se acordó la adjudicación del lote nº 3 y la exclusión de la recurrente para dicho lote.

**Tercero.** - Con fecha 10 de julio de 2025, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación presentado por la empresa ORTIZ en el que impugna el acuerdo de adjudicación, que contiene su exclusión del Lote nº 3 al no haber justificado su oferta incursa en presunción de anormalidad.

**Cuarto.** - El 21 de julio de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), solicitando la desestimación del recurso.

**Quinto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida para el lote nº 3 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 contra acuerdos de adjudicación del contrato.

**Sexto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones. No se han presentado alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.** - Se acredita en el expediente la legitimación de ORTIZ para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP al tratarse de una empresa que ha sido excluida del procedimiento de licitación, por lo que sus derechos e intereses legítimos se pueden ver afectados.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 24 de junio de 2025, practicada la notificación el día 25 del mismo mes e interpuesto el recurso el día 10 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** – El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un acuerdo marco, por lo que el acto es recurrible en base a lo dispuesto en el artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP.

#### **Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

##### **1- Alegaciones de la recurrente**

Existe un criterio determinado y pre establecido por el órgano de contratación para no aceptar bajas temerarias por muy justificadas que estén y ello es contrario a la Ley, tanto a la norma estatal como a las Directivas Europeas que determinan que la situación de baja temeraria no debe determinar por sí la exclusión, sino meramente que el licitador afectado deba explicar su oferta.

Es significativo el hecho de que, para ninguna de las 9 ofertas para las que se requirieron justificación, ni la Mesa de Contratación ni el Órgano de contratación solicitaron aclaración o aportación de documentación complementaria alguna, a pesar de que según las propias conclusiones de los informes técnicos esta aportación o subsanación de las justificaciones de los licitadores habría permitido no

excluir sus ofertas que, en definitiva, son las más económicamente ventajosas.

Con carácter previo, destaca los siguientes aspectos:

- La dispersión entre el umbral de temeridad (30%) y la oferta asciende a 5 puntos porcentuales, debiendo resultar de aplicación la doctrina consolidada de ese Tribunal sobre que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser mayor o menor según sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de las ofertas presentadas.

En este caso, el porcentaje por el que su oferta se encuentra en temeraria es muy pequeño con lo que no se puede exigir a la justificación la exhaustividad que ha sido impuesta por el Ayuntamiento.

- El porcentaje de baja acumulado del 35,00 % ofertado es incluso inferior al que se aplicó al Acuerdo Marco vigente del Lote 1 que fue del 40,00 %. Dicho Acuerdo se encuentra en ejecución sin incidencia alguna al igual que no existen incidencias en otros contratos y acuerdos que se han ejecutado sin penalizaciones de ningún tipo, lo que no se cuestiona por los informes municipales. Ya con ello se acredita que es perfectamente viable la ejecución del contrato con la baja ofertada.
- Es llamativo que para este lote se ha fijado el umbral de temeridad en un 30% pero en otros lotes como es el caso del Lote 1 el umbral está en el 35% (que es la baja ofertada por mi mandante) sin que se justifique por qué en el Lote 3 el umbral es más restrictivo.
- Su experiencia en la ejecución de este tipo de contratos está fuera de duda y se han venido ejecutado sin penalizaciones ni conflicto alguno y precisamente por ello se exponía en la justificación de la oferta: *“Debido a la experiencia de haber ejecutado con anterioridad esta tipología de obras para el Distrito de Puente de Vallecas y en las mismas condiciones que las establecidas en este acuerdo marco,*

*permitirá a ORTIZ C. y P., S.A. mejorar los rendimientos en las unidades de obra más comunes. ORTIZ C. y P., S.A tiene capacidad para ajustar y mejorar los plazos de ejecución, así como la simultaneidad de los trabajos, y su contratación. Conocer la tipología de trabajos a realizar permitirá no sólo optimizar los medios materiales, medios auxiliares, maquinaria y personal a emplear, si no a optimizar los medios técnicos a aplicar a cada obra, los suministros de materiales y la planificación de los trabajos.”*

A su juicio, se han producido irregularidades procedimentales y falta de solicitud de aclaración de la justificación de ORTIZ conforme al artículo 149.4 de la LCSP, el artículo 68 de la Ley 39/2015, y los principios generales del derecho administrativo.

Trae a colación el artículo 149.4 de la LCSP regula el trámite de audiencia al licitador cuya oferta se ha considerado presuntamente anormal. Este precepto establece expresamente, respecto a la petición de justificación al licitador en estos casos: “*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 el presente caso, el requerimiento inicial a ORTIZ para justificar la baja de su oferta fue realizado de forma absolutamente genérica, instándole únicamente a explicar la viabilidad de su oferta en su conjunto.

Sostiene la suficiencia, validez y razonabilidad de la justificación de su oferta que considera completa y suficiente, y el informe técnico en que se basa la exclusión incurre en una valoración errónea, arbitraria y carente de la debida y exigida motivación, limitándose a realizar una crítica formalista y fragmentada, sin valorar la justificación en su conjunto, vulnerando los principios de proporcionalidad y buena fe, y exigiendo un nivel de detalle que nunca fue solicitado en el requerimiento inicial y que además tampoco tiene sentido exigir.

Apela a la doctrina de este Tribunal respecto a 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. En este caso, el 5% de baja cuya justificación se ha requerido supone apenas 200.000 €.

Así mismo, manifiesta que, conforme a la doctrina de este Tribunal, la experiencia previa en la ejecución de estos acuerdos marco puede valorarse a la hora de justificar una oferta, y que el conocimiento previo y la experiencia contribuyen a una mejor gestión.

La justificación de ORTIZ contiene detalle y desglose exhaustivo y suficiente de los ahorros y eficiencias que los servicios técnicos del Ayto. de Madrid no consideran justificados. Analiza cada uno de los siguientes aspectos:

- Sobre la justificación del porcentaje de descuento promedio del suministros y subcontrataciones:

A) El informe del técnico municipal afirma que: “*el porcentaje promedio de descuento en suministros de proveedores justificado según tabla de la página 7 es del 33,55% siendo inferior a la baja ofertada del 35% (30%+5%)*”.

Respecto a este punto, el informe se limita a hacer una crítica formalista y fragmentada, sin ningún tipo de argumentación o motivación, con la que aísla un único factor de ahorro para considerarlo insuficiente para justificar la baja ofertada.

B) El informe del técnico municipal afirma que: “*todas las cartas de compromisos de proveedores aportadas en el ANEXO I y de subcontrataciones del ANEXO II, son compromisos de descuentos exclusivamente sobre la base de precios del Ayuntamiento de Madrid 2023, y no sobre todos y cada uno de los cuadros de precios que indica el PPT, siendo por ejemplo muy utilizada en la elaboración de proyectos de conservación y mantenimiento del Distrito la base de precios en la*

*Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Guadalajara".*

La base de precios del Ayuntamiento de Madrid 2023 es la primera en el orden de prelación establecido en la Cláusula 3 del PPTP. Tiene que considerarse por tanto como la referencia principal para determinar los precios, y es lógico que sea la utilizada en la oferta para que los proveedores y subcontratistas establezcan sus compromisos iniciales.

Exigir en esta fase de justificación que ORTIZ aporte cartas de compromiso de todos sus proveedores y subcontratistas referidas explícitamente a cada una de las cinco bases de precios mencionadas en el PPTP es una carga ilógica, desproporcionada e irrazonable, que no es acorde con la finalidad del artículo 149 LCSP como se ha expuesto arriba.

C) El informe del técnico municipal afirma que las máquinas de climatización son de las unidades con mayores importes de las bases precios, y la carta de compromiso de la empresa SALTOKI CENTRO, S.A. aportada en el ANEXO I, realiza un compromiso de descuento medio del 34,98 % englobando conjuntamente fontanería, calefacción y climatización en general, cuando no debería ser un descuento medio, dado que existen múltiples de unidades de estas instalaciones en las bases de precios y que conforman los proyectos de conservación y mantenimiento del Distrito con importes muy pequeños, y no se garantiza con los altos importes de las máquinas de climatización (que son el componente principal de la obra), que la suma de los capítulos de estas instalaciones en los proyectos den un descuento del 34,98 %.

Es completamente habitual que un proveedor ofrezca un descuento promedio para un capítulo de suministros, especialmente si este es muy amplio. Esto implica que, si bien algunas partidas específicas pueden tener un descuento ligeramente inferior, otras lo tendrán superior, de lo que resultara el descuento promedio previsto y comprometido.

- Sobre la justificación del ahorro promedio del 22,15 % sobre la mano de obra.

A) El informe del técnico municipal afirma que: *“el ahorro promedio justificado en la tabla comparativa en el ANEXO VI del 22,15 % está muy por debajo de la baja ofertada del 35% (30%+5%)”.*

De nuevo, comete el informe técnico el error de analizar individualmente este concreto ahorro justificado por ORTIZ, rechazándolo inmotivadamente por no alcanzar por sí mismo el 35% de baja ofertada.

B) El informe del técnico municipal afirma que: *“No se aporta ningún documento de justificación de los porcentajes de las cargas sociales de la empresa, lo que impide verificar la realidad de las cargas estimadas”.*

Se obvia que las cargas sociales que la empresa tiene que soportar vienen determinadas legalmente, por lo que no es necesario ningún documento justificativo, cuando además las mismas ni siquiera se cuestionan o se plantea ningún error o disconformidad. Las cargas sociales que ha de asumir la empresa resultan de una operación aritmética cuyos factores, insistimos, vienen fijados legalmente, por lo que, habiendo determinado ORTIZ los trabajadores adscritos al contrato, el Convenio Colectivo aplicable, los salarios correspondientes y los porcentajes que se han de aplicar para el cálculo de las cotizaciones, el coste de las cargas sociales queda acreditado sin necesidad de ningún documento adicional.

C) El informe del técnico municipal afirma que: *“Sólo toma como referencia la base de precios del Ayuntamiento de Madrid 2023, no realizando una comparativa con el resto de los cuadros de precios que indica el PPT”.*

Por tratarse del mismo error del informe técnico sólo que en referencia a otra partida, y por ser una cuestión que ya ha sido resuelta en sucesivas ocasiones por ese Tribunal, se remitimos íntegramente al comentario realizado anteriormente.

D) El informe del técnico municipal afirma que: *“Las categorías justificadas de la VII a la XII como personal propio de ORTIZ no se corresponden con la realidad de las obras ejecutadas en obras de conservación y mantenimiento para el Distrito, dado que todas estas categorías, por no decir la totalidad son mayoritariamente de empresas subcontratadas”.*

Como bien señala ese Ayuntamiento la mayor parte del personal que será empleado en la ejecución de las obras que conformen el acuerdo marco será subcontratado. Lógicamente no se duplicará el personal entre subcontratado y propio de ORTIZ por lo que no va a suponer un coste adicional, y es precisamente por eso por lo que existe y puede justificarse el ahorro en mano de obra que se oferta por ORTIZ.

E) El informe del técnico municipal afirma que: *“El cálculo del ahorro promedio de la tabla comparativa no está bien fundamentado, puesto que ha realizado una media aritmética de las categorías estimando que todas ellas intervienen en la misma proporción en las unidades de precios de las bases de precios que conforman los proyectos de obras, siendo por ejemplo las categorías de titulado superior y titulado grado medio de casi nula aparición, y de encargado y capataz de poca aparición, y mayoritariamente las unidades de precios están formadas por mano de obra de oficiales, ayudantes y peones. Por lo que el ahorro generado calculado sale una cifra aumentada sobre todo habiendo incluido las categorías de titulados con unos precios horas de más del doble respecto a otras categorías”.*

La crítica al método de cálculo es una exigencia desproporcionada de precisión que excede el objeto de este trámite y que, en todo caso, debió ser objeto de un requerimiento de aclaración específico que no se produjo. ORTIZ aplicó los porcentajes estándar del sector sobre las tablas del Convenio Colectivo oficial, y exigir más en esta fase es desproporcionado. El objetivo de la justificación debe ser el de que ORTIZ ofrezca una estimación razonable del ahorro que puede lograr en este punto, no una auditoría de costes que aún ni siquiera se han materializado.

ORTIZ compara los salarios del cuadro de precios y los exigidos en el Convenio Colectivo aplicable, acreditando que el precio ofertado es acorde a las exigencias salariales del Convenio Colectivo y, por tanto, se cumplen las obligaciones salariales con un coste inferior al previsto en los Pliegos.

- Sobre el ahorro del 1,00% de los posibles gastos de personal técnico y operario.

El informe del técnico municipal afirma que: “*No aporta ningún documento de justificación ni cálculo. No hace referencia alguna ni justifica de su implicación y proporción sobre las unidades de las bases de precios para los proyectos de obras de conservación y mantenimiento del Distrito. Termina haciendo una conclusión de “posibles” pero no asegurando de que existen siempre. Siendo además el 1,00 % de poca significación para llegar a la baja ofertada del 35% (30%+5%)*”.

El informe de ORTIZ sí incluye documento y justificación del cálculo. Se incluye tabla detallada con datos de ASEPEYO (Mutua colaboradora con la seguridad social) que demuestra la ratio de mejora de Grupo ORTIZ en índices de siniestralidad con respecto a la media del sector. El ahorro es consecuencia directa y cuantificable de la menor siniestralidad que se traduce en menores costes directos (primas de seguro, prestaciones, etc.), e indirectos (como daños materiales, tiempo dedicado al accidente por otro personal, etc.).

- Sobre la aplicación de un Sistema de Aseguramiento de la Calidad que puede llegar a suponer un ahorro del 1,50 % de la mano de obra.

A) El informe del técnico municipal afirma que: “*No aporta ningún documento de justificación y cálculo. Concluye con un “puede llegar a suponer” pero no asegurando que exista siempre ese ahorro. No hace referencia alguna ni justifica sobre las unidades correspondientes de las bases de precios del control de calidad en su proporción de utilización e incidencia para los proyectos de obras de conservación y mantenimiento del Distrito pueda suponer dicho ahorro. Siendo además el 1,50 % de poca significación para llegar a la baja ofertada del 35% (30%+5%)*”.

De nuevo, la utilización de expresiones como “puede llegar a suponer” (indicado arriba) es una cuestión meramente semántica, de prudencia a la hora de exponer el ahorro estimado. Los ahorros por eficiencia descritos en las ofertas son estimaciones y con ello no se está introduciendo incertidumbre sobre su existencia. Requerir a ORTIZ que justifique no sólo que se puede producir el ahorro a través de los medios propios que dispone, sino que el ahorro se va a producir en cualquier caso y ante cualquier circunstancia, es una exigencia excesiva y que desnaturaliza

el trámite de la justificación.

- Sobre el ahorro atribuible a la propiedad de maquinaria, vehículos y medios auxiliares de un 2,80 %.

A) El informe del técnico municipal afirma que: *“No aporta ningún documento de justificación y no realiza cálculo alguno con un análisis detallado. No hace referencia sobre su implicación en las unidades correspondientes de las bases de precios y su proporción de utilización y grado de existencia en proyectos de obras de conservación y mantenimiento del Distrito. Siendo además el 1,50 % de poca significación para llegar a la baja ofertada del 35% (30%+5%)”.*

La pretensión de justificación del informe técnico sobre el ahorro atribuible a medios auxiliares, maquinaria y vehículos resulta palpablemente desproporcionada, y francamente insólita. Como puede observarse en el documento de justificación presentado por ORTIZ, se justifica suficientemente el gasto porque no dejan de ser activos de los que hoy en día dispone ORTIZ, que como perfectamente conoce esa Administración es una empresa con una amplia experiencia en el sector, y es por ello que, en su oferta, puede dar por amortizado los eventuales gastos de implantación y puesta a disposición de estos vehículos, maquinarias y medios auxiliares.

- Sobre la relación de justificación de los gastos generales y el beneficio industrial.

A) El informe del técnico municipal afirma que: *“Se justifica erróneamente con dos resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la CAM del año 2018, resolución 164/2018 y resolución 123/2018, basándose su justificación según estas resoluciones que corresponde a Ortiz establecer sus gastos generales y el beneficio industrial.*

*Es erróneo basarse en estas resoluciones porque no son sobre contratos de Obras, el 164/2018 es de “Gestión integral de los servicios complementarios de los equipamientos”, y el 123/2018 es de “Servicios de mantenimiento y conservación de zonas ajardinadas, elementos vegetales y otros”, por lo que es de aplicación el 13% de Gastos Generales y el 6% de Beneficio Industrial, tal y como se recoge en el art. 131 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones*

Públicas, y así lo aclara una de las resoluciones, la 164/2018 en su página 14 dice lo siguiente: “Cabe añadir que no existe, a diferencia del contrato de obras una regulación reglamentaria que determine el importe máximo o mínimo que debe alcanzar el porcentaje de gastos generales o de beneficio industrial”. Por lo que según lo mencionado el contrato de obras tiene la regulación reglamentaria establecida en el art. 131 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, del 13% al 17 % para Gastos Generales y el 6% de Beneficio Industrial, y estableciéndose en la cláusula 37 del PCAP concretamente para Gastos Generales el 13%”.

Si bien es cierto que la regulación de los gastos generales en los contratos de obras es más pormenorizada que en otra tipología de contratos del sector público, como los de servicios o suministros, la doctrina consolidada de los Tribunales de Contratación, admiten la justificación de una oferta en presunción de temeridad incluso si a la baja contribuya una reducción de los gastos generales e incluso el beneficio industrial por debajo de los porcentajes marcados por la Ley, siempre que se acredite, como se ha hecho, que el contrato pueda ser ejecutado satisfactoriamente con esos parámetros económicos.

B) El informe del técnico municipal afirma que: “La justificación de cálculos matemáticos realizados se basan en resultados sin documentos de rigor de contraste, y los resultados de sus conclusiones no son claros. por un lado estima en Gastos Generales un 6,44% del año 2023, en vez del 2024, y de un Beneficio Industrial del 2024 que obtuvo un 4,52 %, pero en la conclusión estima que los Gastos Generales y el Beneficio Industrial es del 9,50 %, pero que por su suma sería  $6,44+4,52= 10,96\%$  %. Siendo además aun así insuficiente para llegar a la baja ofertada del 35% (30%+5%)”.

Se ha de señalar, en primer lugar, que el informe técnico que rechaza la justificación se equivoca al indicar que la suma sería  $6,44 + 4,52 = 10,96\%$ . El cálculo realizado por ORTIZ conforme a los datos económicos que se consignan en la justificación arroja un porcentaje de Gastos Generales al Acuerdo Marco objeto de licitación del 6,50% (6,44% es el porcentaje de Gastos Generales del año 2024, no el concreto de este contrato). Por su parte, el cálculo del Beneficio Industrial arroja un porcentaje del 3,00% (4,52% es el porcentaje de beneficio industrial obtenido por ORTIZ

durante el 2024, no el concreto de este contrato).

## **2- Alegaciones del órgano de contratación**

Es doctrina consolidada respecto a la justificación de las bajas incursas en presunción de anormalidad que el órgano de contratación debe llegar a la convicción de que se pueden ejecutar las obras objeto del lote correspondiente al precio ofertado. El lote 3 tiene por objeto el mantenimiento en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, edificios cuya conservación es competencia de este Distrito, en concreto, según el pliego, centros municipales de mayores, centros de día, centros culturales, sedes de órganos administrativos etc.

Además, dicha ejecución debe cumplir con todas las especificaciones técnicas del pliego y realizarse en los plazos que se determinen por la dirección facultativa en base a la envergadura de la actuación y la urgencia de la misma (fundamentalmente por razones de seguridad pública).

En este caso, el informe de los servicios técnicos municipales que realizan las funciones atribuidas por la normativa de aplicación a la dirección facultativa de las obras, ha sido valorado y estudiado en la propia mesa de contratación, previa revisión de la documentación justificativa de las ofertas presentadas por los licitadores refleja que, a su juicio, no son ejecutables las obras a ese precio en las condiciones ofertadas.

No se puede olvidar que, en el supuesto de la justificación de las bajas temerarias, corresponde al licitador la carga de la prueba de que su oferta es viable. Es precisamente en base a la discrecionalidad técnica de la goza el órgano de contratación y la prueba insuficiente de la viabilidad de las ofertas, lo que lleva al informe desfavorable a la admisión de las ofertas, respecto de las cuales se ha realizado un informe singularizado para cada una de las bajas ofertadas en cada Lote, dado que cada licitador ha intentado justificar su precio de una forma diferente.

Discrepa de las irregularidades procedimentales planteadas por la recurrente, ya que en todo momento se ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP. El requerimiento no es, por tanto, genérico ya que expresa la importancia de considerar en los costes que justifiquen los ahorros que permiten la baja, las condiciones que, en cuanto a salarios, cargas sociales a soportar por la empresa etc. imponen los Convenios Colectivos de aplicación respecto de todo el personal de adscripción obligatoria a la ejecución del contrato.

En contra de lo manifestado por la recurrente, a su juicio, no se está exigiendo una justificación “*cuasi matemática*” de la viabilidad de la oferta, ni los proyectos de ejecución de obras planificados en el Distrito, en sus edificios en concreto (Lote 3) son “*pura entelequia*” ya que las tipologías de las obras a realizar están claramente determinadas, los edificios en los que, prioritariamente, deben ejecutarse también y también sus características. Es reseñable en este sentido que los edificios del Distrito que albergan centros de mayores, centros culturales etc. son inmuebles antiguos y muchas de sus elementos, en particular las instalaciones de climatización y las medidas de eficiencia energética (que responden a una obligación que impone la normativa de aplicación) están completamente obsoletos.

Respecto al compromiso con la empresa SALTOKI CENTRO, S.A., señala que, esta empresa, suministradora para la climatización, que es uno de los capítulos más importantes de este lote, debería haber separado los descuentos de las máquinas del resto de elementos accesorios, dada la gran cantidad de unidades de precios que hay, y diferencias de importes. Como se puede observar los precios de las dos partidas difieren sustancialmente por lo que hacer un precio promedio, como pretende la recurrente, altera la realidad de los costes en la ejecución de las obras.

Tampoco puede alegar ORTIZ que desconoce los entresijos de las bases de precios

y las obras que se realizan en los Distritos del Ayuntamiento de Madrid, dada su experiencia demostrable, tal y como manifiesta el licitador en su escrito.

Respecto de los demás descuentos a los que alude el licitador, son insuficientes o irrelevantes en cuanto a la baja global del 35% ofertada.

Por ejemplo, expresa el licitador que “la optimización de Gastos Generales y Beneficio Industrial supone un ahorro adicional del 9,50% sobre el coste estándar”.

El informe técnico, por su parte, recoge lo siguiente:

*“La justificación de cálculos matemáticos realizados se basan en resultados sin documentos de rigor de contraste, y los resultados de sus conclusiones no son claros. Por un lado, estima en Gastos Generales un 6,44% del año 2023, en vez del 2024, y de un Beneficio Industrial del 2024 que obtuvo un 4,52 %, pero en la conclusión estima que los Gastos Generales y el Beneficio Industrial es del 9,50 %, pero su suma sería 6,44+4,52= 10,96 %. Siendo además aun así insuficiente para llegar a la baja ofertada del 35% (30%+5%)”*

Sobre la justificación del ahorro promedio del 22,15% sobre la mano de obra, el informe de los técnicos municipales señala que, en su apartado 3.1 en la página número 8 justifica un ahorro promedio del 22,15 % sobre la mano de obra, aportando en ANEXO IV las tablas salariales de la Resolución del 4 de noviembre de 2024, del Convenio Colectivo Del Sector Construcción y Obras Públicas, en ANEXO V aporta tabla de precios/hora de la mano de obra del Cuadro de Precios del Ayuntamiento de Madrid del año 2023, y en ANEXO VI aporta tabla comparativa en el que justifica el ahorro generado en la mano de obra del 22,15 %.

Sobre estos datos, el informe hace la siguiente valoración: *La justificación aportada está incompleta y se fundamenta en hipótesis inadecuadas en base a los siguientes puntos:*

1. *El ahorro promedio justificado en la tabla comparativa en el ANEXO VI del 22,15 % está muy por debajo de la baja ofertada del 35% (30%+5%).*
2. *No se aporta ningún documento de justificación de los porcentajes de las cargas sociales de la empresa, lo que impide verificar la realidad de las cargas estimadas*

(...)

Las categorías justificadas de la VII a la XII como personal propio de ORTIZ no se corresponden con la realidad de las obras ejecutadas en obras de conservación y mantenimiento para el Distrito, dado que todas estas categorías, por no decir la totalidad son mayoritariamente de empresas subcontratadas.

El cálculo del ahorro promedio de la tabla comparativa no está bien fundamentado, puesto que ha realizado una media aritmética de las categorías estimando que todas ellas intervienen en la misma proporción en las unidades de precios de las bases de precios que conforman los proyectos de obras, siendo por ejemplo las categorías de titulado superior y titulado grado medio de casi nula aparición, y de encargado y capataz de poca aparición, y mayoritariamente las unidades de precios están formadas por mano de obra de oficiales, ayudantes y peones. Por lo que el ahorro generado calculado sale una cifra aumentada sobre todo habiendo incluido las categorías de titulados con unos precios horas de más del doble respecto a otras categorías.

Es decir, se justificó un ahorro promedio en la tabla comparativa en su ANEXO VI del 22,15 %, que está muy por debajo de la baja ofertada del 35% y, además la tabla comparativa emplea deliberadamente, a nuestro juicio, a los titulados superior y medio, que no forman parte de la mayoría de las partidas de los proyectos (ya se ha dicho que los mayores costes son los materiales y el personal que ejecuta la obra) asignando un porcentaje del 54,08% y 60,41% respectivamente, para hacer subir el ahorro promedio al 22,15%.

La mano de obra de las partidas más comunes en los proyectos supone el porcentaje de mayor peso en una partida, como por ejemplo se puede comprobar en partidas que aparecen en casi todos los proyectos: fábrica de ladrillo hueco doble, un guarnecido y enlucido, un falso techo de escayola y una pintura etc.

En cuanto a la referencia realizada por la recurrente al lote 1 del acuerdo marco adjudicado en 2021, efectivamente la baja fue del 40% sobre las unidades de obras de las bases precios. Sin embargo, el incremento desproporcionado de costes de los materiales, hizo que ORTIZ, al amparo del Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, haya solicitado al Ayuntamiento la revisión excepcional de precios en todas las obras que ha ejecutado en el indicado lote 1, que, a su juicio, cumplen los requisitos.

Además, destaca la omisión en el escrito de recurso de la información relativa a las solicitudes de revisión de precios de los contratos basados en el acuerdo marco anterior, que desvirtúan complementa la afirmación de que con una baja del 40% las obras en colegios son perfectamente “ejecutables” desde el punto de vista de los costes.

En definitiva, la exclusión de la oferta no se debe, como afirma el licitador “a una supuesta falta de detalle en concretos puntos cuya aclaración nunca fue específicamente solicitada” a ORTIZ, sino al convencimiento de que la oferta con esa baja no es viable y así se expresa en la motivación que contiene el informe de los servicios técnicos municipales que recoge *“los argumentos que permiten inferir que esa duda (sobre la viabilidad de la oferta) es lo suficientemente fundada para desarticular las explicaciones de la justificación, manteniendo con ello la presunción de inviabilidad de la oferta”* (Resolución nº 131/2024, de 4 de abril del Tribunal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

## **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 y establece el procedimiento contradictorio que debe desarrollarse en el supuesto de que el órgano de contratación constate que la oferta de un licitador se encuentra incursa en presunción de anormalidad. Al respecto dispone que:

*“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”.*

La finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

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 consolidada de este Tribunal, en consonancia con el resto de los órganos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, y las Juntas Consultivas de Contratación, que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incursa en presunción de anormalidad, debe concretar con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras de demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en riesgo la adecuada ejecución del contrato.

Ello exige justificar que, 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, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

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 determinar si el informe técnico fundamento de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incursa en baja anormal y, por ello, procede 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.

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incursa en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvíe de la baja media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta.

En el caso que nos ocupa, hay que señalar, en primer lugar, que, en contra de lo alegado por la recurrente, no se han producido irregularidades procedimentales y falta de solicitud de aclaración de la justificación de ORTIZ conforme al artículo 149.4 de la LCSP.

En todo momento se ha seguido el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP. El requerimiento no es, por tanto, genérico ya que expresa la importancia de considerar en los costes que justifiquen los ahorros que permiten la baja, las condiciones en cuanto a salarios, cargas sociales a soportar por la empresa impone

los Convenios Colectivos de aplicación respecto de todo el personal de adscripción obligatoria a la ejecución del contrato. En definitiva, es suficiente para que la recurrente presentara la justificación de su oferta en los términos más adecuados a sus intereses.

Por otro lado, la ausencia de solicitud de aclaraciones no constituye un vicio en sí misma, ya que nos encontramos ante un derecho del órgano de contratación, de modo que si no tiene dudas respecto a la viabilidad de la oferta, no tiene obligación de plantearlas.

Por otro lado, si bien los argumentos recogidos en el informe técnico no son coincidentes, en algún aspecto, con la doctrina de este Tribunal, sí se basa en la comprobación de los extremos señalados en la LCSP, en particular y, sobre todo, los elementos que más directamente influyen en el precio de la ejecución material de una obra (personal y materiales necesarios). El órgano de contratación ha comprobado la justificación realizada por la recurrente y, en base a la misma, y manejando los parámetros a los que se refiere la LCSP, se ha llegado a la conclusión de la inadmisibilidad de dicha oferta.

En este sentido, procede destacar el especial análisis realizado en el informe técnico sobre la justificación del ahorro promedio del 22,15% sobre la mano de obra que está muy por debajo de la baja ofertada del 35% (30%+5%).

En definitiva, ORTIZ pretende defender sus tesis pero sin acreditar irracionabilidad o desacuerdo en la valoración efectuada, limitándose a discrepar de su apreciación técnica, pretendiendo que sea ahora ese Tribunal el que sustituya el juicio especializado de los servicios técnicos municipales, que además conocen el servicio, los precios de mercado aplicables y la casuística del contrato, por el suyo propio, lo que, manifiestamente, contraviene la citada doctrina consolidada y debe rechazarse, por lo que su decisión está amparada por la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación.

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

**ACUERDA**

**Primero.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A. contra el Decreto del Concejal-Presidente del Distrito de Puente de Vallecas del Ayuntamiento de Madrid de fecha 24 de junio de 2025 por el que acuerda la adjudicación del lote nº 3 y la exclusión de la recurrente para dicho lote del “Acuerdo marco de las obras de reforma, reparación y conservación del conjunto de los edificios y espacios públicos cuya competencia corresponde al Distrito de Puente de Vallecas del Ayuntamiento de Madrid”, dividido en cuatro lotes, con número de Expediente 114/2024/01471.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación para el lote nº 3, 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 sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

**Tercero.** - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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 59.1 de la LCSP.

## EL TRIBUNAL