

Recurso nº 308/2025
Resolución nº 339/2025

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

En Madrid, a 13 de agosto de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES , S.A.U. (en adelante QUAVITAE) contra el Acuerdo, de 20 de junio de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Majadahonda por el que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato denominado “*Contrato de servicios de teleasistencia avanzada en el municipio de Majadahonda*”, número de expediente C014/2025, licitado por ese Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 29 de abril de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 574.878,00 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación se presentaron cinco licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo.- Realizada la calificación de la documentación administrativa, el 30 de mayo se reúne la Mesa de Contratación para proceder a la apertura del sobre 2 que contiene la documentación correspondiente a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática. En este acto de comprueba que la oferta de QUAVITAE se encuentra en baja desproporcionada por lo que se tramita el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la LCSP, emitiéndose informe técnico al respecto con el resultado de no considerar justificada la viabilidad de su oferta.

El 17 de junio de 2025, se reúne la Mesa de Contratación para tomar en conocimiento el informe técnico y propone al órgano de contratación la exclusión de la oferta de QUAVITAE. Dicha propuesta es aceptada por la Junta de Gobierno Local el 20 de junio de 2025.

Tercero. - El 15 de julio de 2025, QUAVITAE presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación en el que solicita que se anule el acuerdo de exclusión de su oferta y que sea admitida en el procedimiento de licitación.

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.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 23 de julio de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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. No se han presentado alegaciones.

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 un licitador excluido del procedimiento de licitación. 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 el acuerdo impugnado fue adoptado el 20 de junio de 2025, practicada la notificación el día 24 del mismo mes, e interpuesto el recurso el 15 de julio 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 acuerdo de exclusión, 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.b) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el principal motivo que consta en el informe técnico para considerar que su oferta no es viable es que en su justificación no se habían asignado determinadas categorías profesionales en régimen de dedicación exclusiva.

QUAVITAE manifiesta su disconformidad por los siguientes motivos:

- La empresa justificó debidamente la viabilidad de su oferta, acreditando la cobertura del servicio 24 horas, 365 días al año, conforme a lo exigido por los pliegos.
- La interpretación realizada por el Ayuntamiento respecto a la exigencia de dedicación exclusiva carece de base en los Pliegos y resulta incoherente con la propia Memoria Económica del contrato.
- La oferta presentada es técnica y económicamente viable, apoyándose en la existencia de una infraestructura operativa previa que permite optimizar costes sin merma del servicio.

Alega que el servicio de teleasistencia debe prestarse las 24 horas al día, todos los días del año, atendido por personal formado, mediante atención presencial y telefónica, con medios tecnológicos y humanos adecuados.

El Pliego de prescripciones Técnicas establece la obligación de la empresa adjudicataria de disponer del personal necesario para la ejecución del contrato incluyendo las suplencias. Destaca que corresponde exclusivamente a la empresa contratista la organización del equipo de trabajo, su dirección efectiva y la adscripción funcional del personal al contrato.

En el informe técnico de valoración de la viabilidad de su oferta se informa:

“Como se puede comprobar en los puntos anteriores en los que se refiere en concreto a los gastos de personal, se pone de manifiesto que en sus cálculos, no ha tenido en cuenta la exclusividad de los profesionales para la ejecución del contrato, contemplando jornadas inferiores a las necesarias para prestar, en exclusividad un

servicio 24 horas durante los 365 días del año”

A ello, opone la recurrente que el modelo organizativo ofertado por QUAVITAE garantiza la prestación de un servicio de 24 horas, 365 días al año, aprovechando los recursos e infraestructuras existentes en la zona.

Añade que los pliegos no exigen una exclusividad laboral, lo que se deduce de los cálculos económicos efectuados en la Memoria Económica en la que se establecen unos gastos de personal de 191.833 euros, sin embargo, de exigirse esa exclusividad el importe ascendería a 290.301,56 euros.

A juicio de la recurrente, la interpretación que realiza el órgano de contratación de los pliegos supone una obligación no exigida en los mismos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Alega el órgano de contratación que de conformidad con la memoria justificativa del contrato, el servicio debe prestarse las 24 horas del día, todos los días del año.

El PPT claramente refleja en el apartado: *“2-De la Entidad con dedicación exclusiva a la ejecución del contrato”*, del punto 3.1.2. *“Medios Personales, la dedicación será exclusiva a la ejecución del contrato”*.

Continuando con lo referente al personal exigido para la ejecución del contrato y en alusión a la subrogación de éste, el personal que se subroga y que aparece en dicho listado no tiene por qué corresponderse con el personal adscrito a la ejecución del contrato en vigor por la empresa saliente dado que de acuerdo con la aplicación del VIII Convenio Colectivo Marco estatal de Servicios a las personas Dependientes y Desarrollo de la promoción de la Autonomía personal, en su artículo 67 refleja unos supuestos que deben concurrir para que ese personal sea subrogado. Por tanto, los cálculos económicos del gasto del personal a subrogar no pueden servir de base para justificar una ausencia de exclusividad. Como tampoco puede serlo la memoria justificativa pues en la misma se indica que debe prestarse las 24 horas del día, todos

los días del año.

Por finalizar, en lo referente a la exclusividad del personal y para clarificar trae a colación la propuesta de organización que realiza la recurrente de una de las figuras y tareas a cubrir en exclusividad, en concreto la oficial de la unidad móvil:

“Para atender las urgencias que precisan de movilización de Unidad Móvil y atender las 24 horas, contamos con 2.50 oficiales que intervienen en las emergencias de los actuales usuarios del Municipio de Majadahonda. Con este número de oficiales estimamos que sería suficiente para poder gestionar las 354 llaves que hay en el actualidad (...) Por tanto, con esa cobertura, cubrimos las mañanas y las tardes en el Municipio y las noches, con mínima incidencia de movilización, se cubriría la movilización los recursos disponibles en el resto de las sedes de unidades móviles (Madrid, El Escorial, Buitrago, Arganza, Alcalá y Torrejón.)”

Con ello queda claramente expuesto que, durante el turno de noche, no se dispondrá para la ejecución del contrato de un oficial ni de una unidad móvil en el municipio y exclusivamente para el municipio si no que, la propuesta es cubrir dicho servicio con los medios dispuestos en otras sedes de unidades móviles, lo que le situaría ante un incumplimiento de contrato catalogado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) como muy grave.

El recurrente también argumenta la insuficiencia de los costes de personal que constan en la memoria económica, sin embargo los pliegos no han sido impugnados.

Por último, QUAVITAE alude a su infraestructura la cual señala que permite gestionar un servicio como el que es objeto de licitación y a su juicio no requiere mayor contratación de personal. Defiende el órgano de contratación que no cuestiona la solvencia de la trayectoria de QUAVITAE, ni sus medios materiales o humanos para la gestión de un servicio de Teleasistencia, sino que se limita a cuestionar la viabilidad de la oferta presentada para la gestión del servicio de teleasistencia avanzada en el

Ayuntamiento de Majadahonda, objeto de licitación, acorde a las condiciones y exigencias reflejadas en el PPT y en el PCAP.

Incide el órgano de contratación que la experiencia de QUAVITAE, no es cuestionada pero les ha llevado a presentar una propuesta para organizar la ejecución de la prestación del servicio acorde a su modelo organizativo, es decir lo que ellos consideran adecuado y no a lo exigido en el PPT y el PCAP que son los que rigen las condiciones de ejecución y que no fueron cuestionados una vez fueron aprobados y puestos a disposición pública en la plataforma de la contratación.

Defiende el órgano de contratación que su interpretación es conforme a los pliegos, pues el apartado 3 del PPT establece las obligaciones de la adjudicataria y realiza una enumeración exhaustiva de las mismas que deja poco margen de interpretación.

De forma concreta y respecto de los medios personales en su punto 3.1.2. se enumeran una serie de obligaciones. Entre ellas, destaca el número mínimo de perfiles de lo que debe estar dotado el Centro de Atención igualmente exigido como medio material (punto 11, del 3.1.2. del PPT)

1. Los perfiles “De la Entidad” (punto 1)
2. Y aquellos perfiles que, aun siendo también de la Entidad, lo tienen que ser con dedicación exclusiva a la ejecución del contrato (punto 2).

La diferencia aquí recogida y que trae cuenta de lo dispuesto de forma expresa en el PPT no es un tema baladí, es consecuencia de las necesidades que la Administración convocante ha creído necesario que queden cubiertas en la licitación del presente contrato y que serán exigibles en la posterior ejecución de este.

Así los perfiles de Coordinador (a), Operador/a o Teleoperador/a y el Oficial de Unidad Móvil deben pertenecer a la entidad adjudicataria, pero con dedicación exclusiva a la ejecución del contrato. No ocurre lo mismo, por ejemplo, con el Director (a),

Responsable del Centro de Atención y/o Supervisor/a de Teleasistencia, quiénes, perteneciendo a la entidad adjudicataria, no tienen la obligación de estar asignados en exclusividad a la ejecución del contrato.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso 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 incurso 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 fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados no son suficientes y por ellos procede su exclusión.

Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas o no las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.

En este contexto destacar, que el acuerdo de admisión o exclusión de la oferta tiene que estar debidamente motivado, al igual que cualquier otro acto administrativo. Ahora bien, cuando el órgano de contratación admite una oferta incurso en presunción de anormalidad no es necesaria una prolija motivación, sin embargo, cuando acuerda el rechazo de la oferta se exige una justificación más intensa, pues impide al licitador

continuar en el procedimiento, y éste ha de tener conocimiento de las causas concretas que han dado lugar a su exclusión.

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incurso 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.

La recurrente defiende que con su oferta puede prestar el servicio las 24 horas durante los 365 días, y considera que la interpretación que realiza el órgano de contratación es contraria a lo establecido en los pliegos.

Sin embargo, como señala el órgano de contratación en el PPT apartado 11 se indica: que el centro tiene que estar dotado al menos con los siguientes perfiles:

1. De la Entidad,

Director(a)

Responsable del Centro de Atención

Supervisor/a de Teleasistencia

2. De la Entidad con dedicación exclusiva a la ejecución del contrato:

Coordinador(a).

Operador/a o Tele operador/a

Oficial de Unidad Móvil

De ello se desprende sin lugar a interpretación que estos últimos perfiles deben tener dedicación exclusiva por establecerlo así el PPT.

En este punto recordar que los pliegos son la Ley del contrato a los que se encuentran vinculados tanto los licitadores que presentan oferta como el órgano de contratación.

En consecuencia, no apreciándose error, ni arbitrariedad en el informe técnico, que se encuentra debidamente motivado, procede la desestimación del recurso.

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 QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES , S.A.U. contra el Acuerdo, de 20 de junio de 2025, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Majadahonda por el que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato denominado *“Contrato de servicios de teleasistencia avanzada en el municipio de Majadahonda”*, número de expediente C014/2025, licitado por ese Ayuntamiento, este Tribunal,

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 092/2025 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

