

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

En Madrid, a 23 de enero de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil COMPAÑÍA DE SEGURIDAD OMEGA, S.A., contra la resolución del Consejero Delegado de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., por la que se adjudica el contrato denominado “*servicios de vigilancia y seguridad de los inmuebles dependientes de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A.*”, con número de expediente 158/2024, licitado por esa Empresa Municipal, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el día 5 de septiembre de 2024 en el Perfil del Contratante de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 22.897.477,31 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación se presentaron 11 licitadores, entre ellos, la recurrente.

**Segundo.** - Una vez calificada por la Mesa de contratación la documentación relativa al cumplimiento de requisitos previos por parte de los licitadores y tras la apertura y valoración del sobre electrónico correspondiente a la documentación relativa a los criterios sujetos a juicio de valor, se procede, en sesión de 31 de octubre de 2024, a la apertura del sobre electrónico de criterios valorables mediante cifras o porcentajes, identificándose la oferta presentada por ALCOR SEGURIDAD, S.L. como incurso en presunción de valores anormales y, en consecuencia, se tramita el procedimiento contradictorio previsto por el artículo 149 LCSP.

En sesión de la Mesa de 12 de noviembre de 2024 se acuerda proponer al órgano de contratación el rechazo de la oferta de ALCOR, así como la clasificación de ofertas una vez efectuada la valoración de todos los criterios, y la adjudicación del contrato a SASEGUR, S.L.

EL 20 de noviembre de 2024 el órgano de contratación dicta resolución rechazando la oferta presentada por ALCOR y adjudicando el contrato a SASEGUR, publicándose la misma en el Perfil del contratante y notificándose a los interesados ese mismo día.

**Tercero.** - El 5 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de COMPAÑÍA DE SEGURIDAD OMEGA, S.A., contra la citada resolución de adjudicación, solicitando la exclusión de la empresa adjudicataria SASEGUR y la adjudicación del contrato en su favor.

El 13 de diciembre de 2024 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, 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 (LCSP), solicitando su desestimación y la imposición de una multa al recurrente por temeridad en la interposición del recurso.

**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. En el plazo otorgado se ha presentado escrito de alegaciones por parte de SASEGUR.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** - La Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., (en adelante EMVS) es una sociedad mercantil de capital íntegramente municipal, de conformidad con el artículo 1 de sus estatutos sociales. Su régimen legal, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 85 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, se acomoda íntegramente al ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que le sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación.

Así, a efectos de contratación, EMVS se encuentra dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de contratación pública, de conformidad con el artículo 3.1.h) de la LCSP. Como parte integrante del sector público, la Sociedad tiene la consideración de poder adjudicador no Administración Pública, en virtud del artículo 3.3.d) de la LCSP, lo que viene a determinar el marco jurídico aplicable a sus procedimientos de contratación.

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 presente recurso.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segundo lugar que pretende la adjudicación del contrato en su favor, por tanto, *“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 en materia de contratación se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 20 de noviembre de 2025, publicada y notificada en esa misma fecha, e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 5 de diciembre de 2024, 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, por lo que el acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.** - El fondo del asunto se circunscribe a la pretensión de inviabilidad de la oferta de SASEGUR, que, a juicio de la recurrente, debió ser identificada como oferta incurso en presunción de anormalidad.

## **1. Alegaciones de la recurrente.**

Sostiene OMEGA que, tras la aplicación del procedimiento contradictorio del artículo 149 de la LCSP, y el rechazo de la oferta de uno de los licitadores que no justificó adecuadamente los valores anormales en su oferta, debió efectuarse un nuevo cálculo

con el resto de ofertas, apreciándose como resultado de ese nuevo cálculo, la presunción de valores anormales en la oferta de SASEGUR, empresa que ha resultado erróneamente adjudicataria del contrato.

Y a partir de tal premisa, entiende que la Mesa de contratación debió valorar la viabilidad de la oferta de SASEGUR, a efectos de verificar si se daban las circunstancias previstas en el artículo 149.4 de la LCSP, especialmente en relación con las obligaciones aplicables en materia social y laboral.

En ese contexto, efectúa en su recurso un estudio de los costes básicos por hora de servicio de seguridad, para concluir que la oferta de SASEGUR debió ser rechazada pues se encuentra muy por debajo del importe mínimo calculado por el órgano de contratación para que pueda resultar viable.

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

Por su parte, el órgano de contratación considera el planteamiento de la recurrente “*manifiestamente absurdo y carente del menor fundamento jurídico*”, pues ni la normativa vigente, ni el PCAP, ni la doctrina, ni la jurisprudencia respaldan la idea de efectuar sucesivos cálculos para determinar nuevas presunciones de anormalidad tras el rechazo de la oferta de un licitador.

Apunta que la LCSP configura en su artículo 149 el trámite de identificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad como un trámite objetivo y único, vinculado al conjunto de licitadores admitidos al momento de su realización.

Para apoyar su argumento, apela a la resolución del TACRC n.º 716/2019, de 27 de junio, y a resoluciones de este Tribunal números 198/2013, de 18 de diciembre y 259/2017, de 19 de septiembre, así como a la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 2 de febrero de 2022, y a diversos artículos doctrinales, en los que se recoge que las sucesivas rondas o cálculos de la temeridad de las ofertas, no resultan ajustados a Derecho.

Analiza en su informe los argumentos de la recurrente por los que considera inviable la oferta de SASEGUR, estimando que son erróneos y se basan en valoraciones subjetivas de la recurrente, no en la realidad de los costes calculados en el seno de la licitación.

Por ello, concluye que debe desestimarse el recurso, pues la recurrente no solo se limita a dar una forzada interpretación del procedimiento del artículo 149 LCSP, sino que asume indebidamente funciones que le corresponden a la Mesa y al órgano de contratación, a los que sustituye en su calificación de la oferta del adjudicatario como presuntamente anormal, y sin procedimiento contradictorio alguno, declara inviable la oferta de SASEGUR, y solicita la imposición de multa a la recurrente por interposición del recurso con evidente temeridad, considerándolo claramente infundado.

### **3. Alegaciones de los interesados**

En relación a los interesados en el procedimiento, sólo se han presentado alegaciones al recurso por parte de la mercantil adjudicataria del contrato.

SASEGUR se centra en su escrito de alegaciones, en oponerse a los cálculos efectuados por la recurrente en relación con la inviabilidad de su oferta.

### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes, debe acudir al artículo 149 de la LCSP que regula el procedimiento que debe tramitarse en los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin que proceda la exclusión de la misma sin su previa tramitación.

Dispone este precepto en sus apartados 2, 4 y 6, lo siguiente:

*“2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.”*

*“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.”*

*“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.”*

Para la aplicación del referido procedimiento, el PCAP que rige la licitación que nos ocupa, en su apartado 20, regula los criterios de adjudicación y designación de los parámetros objetivos que permiten identificar que una oferta se considera anormal, señalando que el parámetro de identificación de valores anormales en las ofertas, para los casos en que concurren varios licitadores, como el supuesto aquí analizado, es el de las bajas ofertadas superiores en más de diez unidades porcentuales a la media aritmética de las bajas ofertadas por los licitadores admitidos a la licitación.

De conformidad con lo establecido en el PCAP, para su identificación, se tuvieron en cuenta las ofertas económicas de los once licitadores admitidos a la licitación. El documento técnico obrante en el expediente recoge que la baja media de las ofertas admitidas quedaba establecida en el 13,85 %, por lo que únicamente la oferta presentada por ALCOR, con una baja del 51,68 %, superaba la media en más de diez

unidades porcentuales, siendo, por tanto, identificada como oferta en presunción de anormalidad.

Tramitado el requerimiento de justificación, la Mesa evaluó la información y documentación proporcionada por ALCOR en plazo, elevando de forma motivada propuesta de rechazo de la referida oferta al órgano de contratación. Y éste órgano estimó que la información recabada no explicaba satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, por lo que la oferta no podía ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, excluyendo la misma a efectos de la clasificación de ofertas, y acordando la adjudicación a favor de la mejor oferta, la presentada por SASEGUR, de acuerdo con el orden en que las ofertas habían quedado clasificadas; todo ello de conformidad con lo establecido en el transcrito apartado 6 del artículo 149 LCSP.

La pretensión de la recurrente de volver a calcular una nueva baja media tras la exclusión de la oferta de ALCOR, no tiene cabida en la regulación prevista por el artículo 149 LCSP.

Ya en nuestra Resolución 259/2017, de 19 de septiembre, a la que alude el órgano de contratación, señalábamos que la decisión sobre la viabilidad o no de una oferta, en función de la justificación presentada, pone fin al procedimiento contradictorio; recogiendo a continuación lo siguiente:

*“En este caso, la aplicación que del mismo ha realizado el órgano de contratación al aplicar el porcentaje del valor V sobre el presupuesto de licitación para calcular el importe de las ofertas, la media aritmética y determinar aquellas ofertas presuntamente temerarias ha resultado correcto en el mencionado informe de 24 de mayo. En este momento la oferta de Eulen no resulta incurso en presunción de oferta anormal o temeraria. Sin embargo las sucesivas rondas o recálculos de la temeridad que dieron como resultado la solicitud de justificación de la oferta de Eulen y su rechazo no resultan ajustadas a derecho, debiendo estimar el motivo de recurso.”*

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 16/2020, de 29 de julio, entre sus conclusiones, destaca:

*“Resulta procedente que la clasificación no contemple las ofertas que hayan sido excluidas por ser anormales o desproporcionadas.*

*Este modo de proceder excluye la necesidad de volver a realizar un trámite para la identificación de las proposiciones que incurran en anormalidad o desproporción, solución que no tendría sentido conforme al texto legal y que atentaría contra el principio de concurrencia.”*

La Sentencia de la Audiencia Nacional 779/2022, de 2 de febrero, que apunta el órgano de contratación en su informe, si bien afirma que la clasificación de las ofertas no puede incluir a empresas que hayan sido declaradas anormalmente bajas, no resulta de aplicación al caso concreto, pues lo que cuestiona la recurrente es que no se haya efectuado un nuevo cálculo de anormalidad en las ofertas, una vez excluida la oferta de ALCOR.

A la vista de lo anterior, este Tribunal considera no ajustados a Derecho efectuar sucesivos cálculos de anormalidad en las ofertas una vez tramitado el procedimiento previsto por el artículo 149 LCSP.

No siendo preciso, ni ajustado a Derecho la aplicación sucesiva de parámetros de anormalidad en las ofertas y, no encontrándose inicialmente la oferta de la adjudicataria incurso en presunción de baja anormal, no resultaría de aplicación el procedimiento preceptivo recogido en el artículo 149.4 de la LCSP, que pretende la recurrente aplicar a la oferta presentada por la adjudicataria, a efectos de verificar si se dan las circunstancias previstas en el mismo, en relación con las obligaciones aplicables en materia social y laboral.

En un caso similar al aquí analizado, objeto de nuestra reciente Resolución 110/2024, de 14 de marzo, en el que se recurría la adjudicación de un contrato por entender la recurrente que la oferta de la empresa adjudicataria no permitía cubrir los costes establecidos por la normativa social, laboral, ni el convenio colectivo de aplicación, no estando incurso en presunción de baja anormal, señalábamos lo siguiente:

*“Por su parte, el artículo 201 de la LCSP establece: ...Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos*

*los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V.*

*Lo indicado en el párrafo anterior se establece sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones a que se refiere el citado párrafo.*

*El incumplimiento de las obligaciones referidas en el primer párrafo y, en especial, los incumplimientos o los retrasos reiterados en el pago de los salarios o la aplicación de condiciones salariales inferiores a las derivadas de los convenios colectivos que sea grave y dolosa, dará lugar a la imposición de las penalidades a que se refiere el artículo 192...*

*Del citado artículo se desprende que los órganos de contratación tienen la potestad, no la obligación, de comprobar el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, debiendo tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen con las citadas obligaciones.”*

Por todo lo cual este Tribunal considera que la actuación tanto de la Mesa de contratación, como del órgano de contratación, ha sido correcta y ajustada a Derecho, por lo que se desestima el recurso.

En lo concerniente a la solicitud del órgano de contratación de imposición de multa al recurrente por temeridad en la interposición de su recurso, el artículo 58.2 de la LCSP establece que en el caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma. El importe de ésta será de entre 1.000 y 30.000 euros determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y en el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

En el mismo sentido el artículo 31.2 del RPERMC dispone que cuando el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso acordará en la resolución que dicte la imposición de una sanción pecuniaria al recurrente en los términos previstos en el apartado 5 del artículo 47 del texto refundido de la Ley de Contratos

del Sector Público (actualmente 58.2 de la LCSP), justificando las causas que motivan la imposición y las circunstancias determinantes de su cuantía.

La jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001 declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *“cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita”*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990: *“La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación”*.

Visto el contenido del recurso, no aprecia este Tribunal una conducta procesal carente de fundamento defendible en derecho, por lo que no se aprecia temeridad en su interposición.

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 mercantil COMPAÑÍA DE SEGURIDAD OMEGA, S.A., contra la resolución del Consejero Delegado de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A., por la que se adjudica el contrato denominado “servicios de vigilancia y seguridad de los inmuebles dependientes de la Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid, S.A.”, con número de expediente 158/2024.

**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