

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

En Madrid, a 28 de mayo de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ALTHENIA, S.L.U. (en lo sucesivo, “ALTHENIA”) contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torreldones de fecha 10 de abril, por el que se excluye la oferta de la recurrente en cuanto al Lote 2 y se adjudica el contrato denominado “*Servicio de conservación y mantenimiento y la gestión del arbolado urbano municipal*” (expediente nº: 6400/2024), licitado por el dicho Ayuntamiento, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicados el 24 de diciembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 6.413.328,46 euros y su plazo de duración será de tres años, con posibles prórrogas consecutivas de seis meses hasta alcanzar

un máximo total de duración de cinco años.

Segundo. - A la presente licitación se presentaron quince empresas, entre ellas la recurrente.

Con fecha 27 de enero de 2025 se reúne la mesa de contratación para proceder a la apertura de los sobres electrónicos que contienen la documentación administrativa y valorable mediante fórmulas, acordando admitir a todos los licitadores que han participado en el procedimiento y remitiéndose la documentación aportada por los licitadores al departamento municipal de medio ambiente para su valoración y emisión del informe correspondiente. En el citado informe técnico se comprueba que la oferta de la empresa ALTHENIA se encuentra incurso en presunción de valores anormales, a los efectos de aplicación del artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Con fecha 10 de febrero de 2025 se emite informe técnico sobre la justificación de la oferta de la recurrente, concluyéndose que no ha quedado acreditada la viabilidad de su oferta para el Lote n.º 2.

La Mesa de Contratación, con fecha 11 de febrero de 2025, acuerda proponer al Pleno del Ayuntamiento la exclusión de la recurrente para el Lote n.º 2.

Contra este acto de la mesa de contratación la recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, que fue inadmitido mediante Resolución 129/2025 de 27 de marzo de 2025, al no ser el acuerdo de la mesa sobre propuesta al órgano de contratación de exclusión de una oferta incurso en valores anormales, un acto recurrible.

Con fecha 10 de abril de 2025, el Pleno del Ayuntamiento de Torrelodones acordó excluir la oferta de la recurrente presentada al Lote 2 del contrato que nos ocupa y adjudicar éste.

Dicho acuerdo se notificó a los interesados el 11 de abril de 2025.

Tercero. - El 25 de abril de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de ALTHENIA contra el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Torrelodones por el que se excluye su oferta del procedimiento de licitación para el Lote n.º 2.

El 6 de mayo de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del procedimiento de adjudicación del Lote 2 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. Finalizado el plazo, se han presentado alegaciones por dos licitadores, RAGA y la UTE TBF ESPACIOS VERDES, S.L Y AQUATERRA SERVICIOS INFRAESTRUCTURAS, S.L., de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto de esta Resolución.

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 empresa licitadora, excluida de la licitación y que de estimarse sus pretensiones podría alcanzar la adjudicación “*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 10 de abril de 2025 y notificado al día siguiente e interpuesto el recurso, ante este Tribunal, el 25 de abril de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se ha interpuesto contra el acto de adjudicación en el marco de un contrato de servicios con valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que se trata de un acto recurrible de conformidad con el artículo 44.1 y 44.2 c) de la LCSP.

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

1. Alegaciones de la recurrente.

ALTHENIA motiva su recurso especial en materia de contratación argumentando que considera suficiente la justificación de su oferta, inicialmente incurso en valores anormales.

Para ello analiza el informe técnico emitido por el departamento de medio ambiente del Ayuntamiento de Torrelodones y de contrario va refiriendo todas sus aseveraciones.

Como parte fundamental de los informes de costes, se refiere a la mano de obra, que representa un 79 % (aproximadamente) del total del presupuesto base de licitación del contrato.

Analiza a través del listado de personal a subrogar que figura como anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) los costes de cada uno de los trabajadores y su proyección sobre los próximos años de conformidad con el convenio colectivo sectorial vigente.

Refiere el listado de personal exigido por el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en su anexo 1 y que es:

- *Un técnico responsable con jornada del 30%. Titulado superior de montes, ingeniero superior agrónomo, ingeniero técnico forestas, ingeniero técnico agrícola o titulación equivalente. Experiencia en trabajos similares tres años*
- *Un técnico titulado con jornada completa. Técnico superior de la rama agraria en gestión forestal y del medio natural/ técnico superior en paisajismo y medio rural o equivalente. FP2. Experiencia en trabajos similares 5 años*
- *Un Oficial conductor. Jornada completa. Con permisos de conducir C, D o E y conocimiento de plantación y conservación de jardinería. Con experiencia de 3 años*
- *Dos podadores con aptitud de trabajo en altura. Jornada completa. Categoría de oficial podador. Con acreditación de poda en altura certificado de profesionalidad / Tree-worker o similar. Con experiencia de 3 años*
- *Dos peones-para señalar y soplar principalmente. Jornada completa. Categoría de peón jardinero. Experiencia de 2 años*

A su vez transcribe el listado de personal a subrogar que se compone de: 2 auxiliares de jardín, 3 jardineros, 2 oficiales de jardín y 1 oficial conductor.

Analiza las distintas categorías profesionales manifestando que la categoría de peón será ocupada por auxiliares de jardinería, cuyas condiciones retributivas son mejores que las de peón.

En cuanto a los podadores, considera que la categoría profesional es equivalente a oficial de jardinería, contando con dos trabajadores a subrogar que responden a ésta. Además, propone que formaran a dichos trabajadores para estos trabajos concretos.

En cuanto al Técnico Titulado, considera que el oficial jardinero de mayor experiencia del listado de personal subrogable será promocionado a dicha categoría al inicio del contrato, proporcionando además la formación que fuera necesaria.

En definitiva, invocando numerosa doctrina y jurisprudencia considera que su oferta está perfectamente justificada.

Añade un segundo motivo de recurso referido a la falta de motivación del acuerdo de exclusión de su oferta. Considera que la Mesa rechaza la oferta de ALTHENIA limitándose a negar que las categorías profesionales previstas en el cálculo de costes no son idénticas a las exigencias mínimas del Anexo 1 del PPT, prescindiendo de toda motivación para considerar inviable su oferta, obviando la motivación reforzada que requiere la doctrina en estos casos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en sus alegaciones contra el recurso interpuesto, basa su decisión en el informe elaborado por la técnica municipal de medio ambiente que fue aceptado por la mesa de contratación y hecho suyo en su sesión de 12 de febrero de 2025.

Dicho informe que motiva el acuerdo de exclusión “*in aliunde*” indica, entre otras cuestiones, que la relación de personal exigido en el PPT no coincide con la plantilla propuesta y presupuestada por el recurrente, por lo que no justifica la viabilidad de su oferta.

Añade al informe anteriormente mencionado que ALTHENIA no presupuesta ni oferta los trabajadores exigidos al incluir entre estos al técnico titulado como una promoción de un oficial jardinero al que se formará, a los oficiales podadores como una especialización de los oficiales jardineros que también serán formados y no considerando la figura del técnico superior requerida.

Por todo ello se reafirma en la falta de justificación de viabilidad de la oferta de la recurrente.

3. Alegaciones de los interesados

RAGA MEDIO AMBIENTE

La adjudicataria se reafirma en los mismos argumentos expresados por el órgano de contratación evidenciando que no solo no ha justificado la viabilidad de su oferta, sino que también ha quedado demostrado que no cumple con los requisitos mínimos exigidos, pues la opción de ascender de categoría al personal a subrogar y formarles técnicamente después incumple la experiencia mínima exigida en cada una de las categorías profesionales.

Añade que el mismo incumplimiento se aprecia en los vehículos que debe poner a disposición de la ejecución del contrato y que tienen una antigüedad en la matriculación superior a la permitida en el PPT.

En parecidas condiciones se encuentra la nave que se exige poner a disposición de la ejecución del contrato, excediendo la propuesta presentada por ALTHENIA la distancia máxima al término municipal de Torreldones.

UTE TBF ESPACIOS VERDES, S.L Y AQUATERRA SERVICIOS
INFRAESTRUCTURAS, S.L.

Esta licitadora no alega motivo alguno sobre el fondo del asunto, solo se manifiesta en contra de la suspensión del procedimiento de licitación.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

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, 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 142/2025, de 8 de mayo, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter no satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la exclusión de su oferta.

En este contexto hay que 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.

En el presente supuesto, se comprueba que la adjudicataria no ha tenido en cuenta a la hora de presupuestar su oferta la totalidad de los trabajadores y categorías profesionales exigidas en el PPT, produciéndose un incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos, que no solo alcanzan al personal, sino también a los vehículos y nave que han de ser puestos a disposición de la ejecución del contrato.

En este punto es necesario señalar que el artículo 139.1 de la LCSP considera que la presentación de oferta conlleva la aceptación incondicionada, sin salvedad o reserva alguna, de los pliegos de condiciones.

Destacar que la función de este Tribunal, en estos supuestos, se circunscribe a analizar si se ha respetado el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la LCSP, como así ha sucedido, y a verificar que el informe técnico, que excluye la oferta incurso en temeridad, se encuentra debidamente motivado, no pudiendo sustituir el criterio técnico del órgano de contratación.

Visto el informe técnico se constata que el mismo se encuentra debidamente motivado y no se aprecia error, ni arbitrariedad en el mismo, por lo que se encuentra dentro de la discrecionalidad que le corresponde al órgano de contratación.

En consecuencia, 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 ALTHENIA, S.L.U., contra el Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Torreldones de fecha 10 de abril de 2025, por el que se le

excluye del procedimiento de licitación para el Lote n.º 2 del contrato denominado “*Servicio de conservación y mantenimiento y la gestión del arbolado urbano municipal*” (expediente n.º: 6400/2024).

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Levantar la suspensión del Lote 2 del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 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