



Recurso nº 325/2025 C.A. Región de Murcia 16/2025

Resolución nº 628/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.V.I.M., en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra su exclusión del procedimiento “*Servicio de mantenimiento de las instalaciones electromecánicas y elementos singulares de las redes de agua potable, saneamiento y red urbana de riego*”, expediente 034-SER-2024, convocado por la Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia, S.A. (EMUASA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 7 de octubre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio con los pliegos de la licitación del contrato de “*Servicio de mantenimiento de las instalaciones electromecánicas y elementos singulares de las redes de agua potable, saneamiento y red urbana de riego*”, expediente 034-SER-2024, convocado por la Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia, S.A. (EMUASA).

El contrato tiene un valor estimado de 11.089.905,46 € euros, IVA excluido.

La licitación se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en el Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero. El contrato, dado su valor estimado, está sujeto a regulación armonizada.

De los pliegos cabe destacar:

-Apartado 10 de la memoria justificativa y H) del cuadro de características técnicas del PCAP.



“Se considerarán presuntamente ofertas con valores anormales o desproporcionados, cuando se cumpla alguna o ambas, de las siguientes condiciones:

CONDICIÓN 1.

Cuando concurriendo un solo licitador, la oferta sea inferior al importe de licitación, en más de 25 unidades porcentuales.

Cuando concurra más de un licitador, las propuestas en las que la oferta económica o presupuesto de ejecución ofertado (IVA excluido) sean inferiores en más del Umbral de Temeridad (UT en unidades porcentuales establecido en el 5%) a la media aritmética de las ofertas presentadas de la siguiente manera:

La oferta Ox (redondeada al segundo decimal) de cada licitador se calculará aplicando el porcentaje de baja ofertado por cada licitador sobre el valor estimado anual del contrato para el mantenimiento predictivo, preventivo y correctivo.

Para un número n de ofertas económicas admitidas menor que cinco (5):

Si $Ox \leq Om - UT$ entonces, Ox es presuntamente anormal o desproporcionada.

(...)

CONDICIÓN 2. *Aquellas ofertas cuya puntuación (sin tener en cuenta el criterio precio) sean superiores en más de un 20% a la media aritmética de las puntuaciones obtenidas (resultante de la suma de todos los criterios a excepción del criterio precio) por los licitadores admitidos.*

A las ofertas que presenten valores anormales o desproporcionados conforme a los criterios anteriores les será de aplicación el procedimiento establecido en el artículo 69.3 del RD-Ley 3/2020.

Aquellas que, habiendo incurrido en valores anormales o desproporcionadas, el Órgano de Contratación no haya considerado suficientemente justificadas, quedarán excluidas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.4 del RD-Ley 3/2020”.



-Apartado 8 del pliego de cláusulas administrativas particulares

“Si una oferta económica resulta incurso en presunción de anormalidad (según lo establecido en el apartado H) del Cuadro de Características del Contrato del presente pliego), se requerirá de todos los licitadores supuestamente comprendidos en ella, las aclaraciones necesarias para poder estar en disposición de determinar si, efectivamente, la oferta resulta anormalmente baja en relación con la prestación y por ello debe ser rechazada o, si por el contrario la citada oferta no resulta anormalmente baja y por ello ha de ser tomada en consideración para adjudicar el contrato.

Para ello, se solicitarán al licitador por escrito las precisiones que considere oportuno, disponiendo el licitador de 3 días hábiles, a contar desde la fecha en la que reciba la notificación, para justificar o precisar por escrito lo que le haya sido solicitado.

Si en el citado plazo, no se hubieran recibido dichas justificaciones, se acordará lo que se estime oportuno sobre la admisión o rechazo de la oferta de acuerdo con los datos que se posean.

Si se recibieran en el plazo las justificaciones, el departamento técnico competente propondrá al Órgano de Contratación la aceptación de la oferta o el rechazo de la misma, en cuyo caso, se excluirá de la clasificación.

Para el caso de igualdad en la valoración de ofertas se determinará la oferta económicamente más ventajosa según lo establecido en el artículo 147 LCSP”.

Segundo. Con fecha 26 de diciembre de 2024, tuvo lugar la apertura de las proposiciones económicas de las tres licitadoras que se presentaron al contrato, con base en el informe técnico se apreció que la oferta presentada por SERVEO estaba incurso en presunción de anormalidad y se le efectuó requerimiento en el que se indica:

“Que el departamento técnico responsable, con fecha 7 de enero de 2025, ha emitido Informe de valoración de ofertas (publicado en el expediente 034-SER-2024 de la Plataforma de Contratación del Sector Público) y, en virtud de lo establecido en el apartado H) del Cuadro de Características del Contrato, en el Pliego de Cláusulas Administrativas



Particulares, la oferta económica presentada por las mercantil SERVEO SERVICIOS, S.A.U., se considera incurso en valores anormalmente bajos o desproporcionados” y se le requiere “ la justificación detallada de la oferta económica presentada, al haber incurrido en valores anormales o desproporcionados”.

La empresa presentó documentación al efecto dentro del plazo conferido, con un total de 52 páginas en las que parte de lo dispuesto en el art 69 RDL 3/2020 y los pliegos, donde señala las razones del precio ofertado.

Recibida la documentación se remitió al órgano técnico quien con fecha 6 de febrero redactó el informe correspondiente en el que concluyó que la oferta no estaba justificada toda vez que: *“se ha detectado una hipótesis inadecuada en el cálculo de la justificación presentada, ya que los índices utilizados para la revisión de precios no están fundamentados en ninguna base legalmente reconocida o de prestigio. Además, tampoco se han presentado todos los costes de todos los servicios, materiales, formación, etc., ofertados en la memoria técnica”*; por ello propuso el rechazo de la oferta presentada.

El 7 de febrero de 2025, el órgano de contratación, a la vista del informe emitido, acordó la exclusión del procedimiento de la licitadora SERVEO, comunicada en PLACSP el 17 de febrero de 2025.

Tercero. Con fecha de 7 de marzo de 2025, la recurrente presentó reclamación contra la resolución del órgano de contratación que acordó su exclusión en el procedimiento. En su recurso, solicita que el Tribunal anule la resolución de exclusión, con retroacción del procedimiento, y se admita su oferta.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado de la reclamación por la Secretaría de este Tribunal a la entidad contratante, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquella, quien solicitó la desestimación del recurso.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación interpuesta a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiéndolas presentado AQUAMBIENTE, que ha solicitado la desestimación del recurso.



Sexto. El 21 de marzo de 2025, la secretaria general del Tribunal por delegación de este dictó resolución concediendo la suspensión del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Murcia sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, de 7 de noviembre de 2024 (BOE de 18 de noviembre de 2024).

Segundo. La reclamación tiene por objeto un contrato y acto susceptible de ser impugnados en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 119. 1 y 2. b) del RDL 3/2020, al referirse a la exclusión de un contrato de servicios, incluido en el ámbito de dicha norma según su art. 1, en relación con el artículo 8 de la misma norma, con un valor estimado superior a 443.000 euros [artículo 1.1.b)]. Por otra parte, EMUASA, tiene la condición de entidad contratante

Tercero. La recurrente está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la LCSP, aplicable por remisión general del artículo 121.1 RDL 3/2020, al tratarse de una licitadora cuyos intereses legítimos se ven afectados por la exclusión impugnada.

Cuarto. En relación con el plazo para la interposición de la reclamación debe indicarse que la recurrente interpuso aquella el 7 de marzo de 2025, y por ello dentro del plazo del artículo 50 de la LCSP.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente alega falta de concreción y de adecuación del requerimiento de justificación de baja anormal de la oferta a lo dispuesto en el artículo 149.4 LCSP, sin señalar los aspectos a justificar, y en particular critica que no se le proporcionó *“el dato correspondiente a la desviación de su oferta con respecto a*



la media, siendo éste una información esencial de la que deberíamos disponer con anterioridad a la presentación de la justificación de nuestra oferta ya que, atendiendo a la doctrina administrativa, la mayor o menor desviación condiciona el grado de exhaustividad de la justificación de la seriedad". Apunta también que se rechazó indebidamente la justificación de la viabilidad de la oferta, ya que en ningún momento se indica que no se cumpla la normativa laboral, y falta de motivación de los informes técnicos. Considera que no es procedente la exclusión de la oferta tras el rechazo a la justificación de la temeridad, sino que debería habersele dado trámite de subsanación o aclaración intermedio.

Sexto. La entidad contratante en el informe evacuado defiende en primer lugar que al ser un poder adjudicador, pero no Administración Pública, le resulta aplicable el Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero y en particular el art 69. Añade que tanto el requerimiento de justificación como la notificación de la exclusión de la oferta son adecuados ya que en todo momento el licitador ha conocido los motivos por los que su oferta se encuentra en anomalía y ha tenido la ocasión de defenderse puesto que no ha sido excluido de forma automática sin un procedimiento contradictorio, y en particular que en el requerimiento no se indica aclaración sobre algún detalle concreto de la oferta puesto que lo que se pretende es darle la oportunidad al licitador para que defienda la viabilidad de su oferta en su conjunto, no siendo la causa de su exclusión la falta de justificación de aspecto concreto o de especial consideración. Mantiene que la exclusión de la oferta de SERVEO es procedente al no haber justificado SERVEO ninguna singularidad que lleve a pensar a la entidad contratante que su oferta sea viable, conteniendo además hipótesis y contradicciones no suficientemente explicadas. Aclara también que la presente licitación incluye otros servicios completamente distintos a los que actualmente tiene contratados con la recurrente como actual prestadora del servicio, y que, aunque el contrato fuera el mismo, ello no le otorga ningún valor añadido, porque el licitador en baja debe justificar su oferta como cualquier otro licitador. Finalmente incide en que, de acuerdo con la ley aplicable, la consecuencia de la no justificación de la baja desproporcionada es la exclusión de esta, y no la aclaración, por lo que actuación ha sido correcta y no excesiva e invoca el principio de discrecionalidad técnica. Por último, reitera las razones por las cuales no se considera justificada la viabilidad de la oferta, y las hipótesis incorrectas e incongruencia que adolece la justificación presentada.



Séptimo. AQUAMBIENTE por su parte sostiene que el recurso carece de la fundamentación y razones necesarios para poder ser estimado; que el requerimiento efectuado por la mesa de contratación resulta adecuado y concreto, y que tanto el informe técnico como el rechazo de la justificación se encuentra suficientemente motivado. Finalmente mantiene la procedencia de la exclusión, y no de otra aclaración, ya que la justificación presentada por SERVEO no acredita suficientemente la viabilidad económica de su propuesta.

Octavo. En lo que respecta al fondo del asunto, debemos partir del artículo 69 del RDL 3/2020, según cuyo tenor:

“1. En los casos en que la entidad contratante presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La entidad contratante deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos de condiciones, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

3. Cuando la entidad contratante 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 función del 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 entidad contratante dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de sus ofertas.



Concretamente, la entidad contratante podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) el ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción,*
- b) las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) la innovación y la originalidad de las soluciones propuestas para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- d) el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 27.4.*
- e) o la posible obtención de una ayuda de Estado.*

4. La entidad contratante evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y si 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 hubieren sido clasificadas estas. 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.

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.



5. En todo caso, las entidades contratantes 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 incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes en aplicación de lo establecido en el artículo 27.4.

6. En los casos en los que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. La entidad contratante que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea.

7. Cuando una empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, la entidad contratante establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados”.

La doctrina del Tribunal sobre las ofertas formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas se puede resumir en las siguientes aseveraciones (compendiadas en la Resolución 1074/2024, de 12 de septiembre, con cita de la Resolución 1255/2021 de 23 de septiembre)

“-La mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos, y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos; (RTACRC 1649/2021 de 19 de noviembre).

-La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;

-El sentido de la justificación viene determinado por las hipótesis definidas por el órgano de contratación. Corresponde a este fijar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer. Definidas las prestaciones referidas, el órgano de contratación determina el importe de la contraprestación que percibirá el adjudicatario, adecuado al precio de mercado y suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato.

Tales hipótesis pueden derivarse de elementos objetivos o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico (RTACR 1551/2022 de 15 de diciembre).

-La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato;

-no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja.

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos.

- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración.

- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento”.

Y respecto de la discrecionalidad técnica de la Administración, en nuestra Resolución nº 1489/2024 de 21 de noviembre, con cita de la Resolución nº 1020/2024, dijimos:

“En relación con los informes técnicos, también hemos expuesto en múltiples ocasiones (resolución 310/2017, de 31 de marzo, con cita de la resolución 786/2014, de 24 de octubre, la resolución 677/2014, de 17 de septiembre o la resolución 968/2019, de 14 de agosto) que “la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y que, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal.

Por tanto, lo que puede hacer este Tribunal, respetando la discrecionalidad técnica de la Administración, es determinar, desde una perspectiva jurídica, si el Informe Técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato. Y, en cuanto a la motivación de los mismos, también hemos señalado que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente,



así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)”.

Aplicando la doctrina de referencia a este caso puede observarse que la entidad contratante, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en presunción de anormalidad y siendo sus alegaciones evaluadas por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuestos y, en consecuencia, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos.

Noveno. En primer lugar, la reclamante invoca la falta de claridad y adecuación del requerimiento de justificación, en el caso que nos ocupa la entidad contratante le indicó que presentara *“la justificación detallada de la oferta económica presentada, al haber incurrido en valores anormales o desproporcionados”*.

En cuanto al contenido de este requerimiento, señalamos en nuestra Resolución 1152/2024 de 26 de septiembre, este debe formularse con claridad, como expone el artículo 149.4 de la LCSP de manera que los licitadores estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de su oferta. En este sentido, en la resolución 1641/2023 de 21 de diciembre, con cita de la nº 1607/2022, de 22 de diciembre hemos manifestado que:

“(n)o resulta contrario, en principio, a la LCSP, un requerimiento que, como el realizado en el presente caso por el órgano de contratación, reproduzca textualmente el contenido del referido artículo 149.4 de la LCSP, siempre que permita al licitador conocer el alcance de la justificación que debe presentar”.

Asimismo, en la resolución 728/2024 de 6 de junio, con cita de la Resolución 557/2019 señalamos:



“En el caso que nos ocupa, tal y como ya hemos adelantado, la crítica del recurrente se centra en primer lugar en el contenido del requerimiento que le fue dirigido por la mesa de contratación, al estimar que, conforme a las actuales previsiones del art. 149.4 LCSP, el mismo resultaba insuficiente, al no precisar los concretos aspectos de su oferta que debían ser objeto de justificación. A tal respecto, hemos de apuntar por nuestra parte que resulta evidente que es el propio licitador que ha efectuado la oferta incurso en situación de presunción de anormalidad quien mejor puede conocer cuáles sean aquellas condiciones de su oferta que sean susceptibles de justificar el bajo importe de la misma, en concreto en referencia a alguno o algunos de los aspectos a los que en particular se alude en el art. 149.4 LCSP. Esta exigencia de claridad supone la necesidad de que el licitador tenga conocimiento suficiente de lo requerido a fin de poder realizar la pertinente justificación, pero no supone de por sí que el requerimiento haya de indicar qué aspectos concretos de la oferta han de ser justificados, ...debía ser el propio licitador quien ofreciese los datos que, en referencia a las condiciones de su empresa, a su estructura de costes, o a otros aspectos del contenido de su proposición, justificasen la viabilidad de la misma a pesar de la baja ofrecida. No cabe estimar por tanto la alegación del recurrente en este punto acerca de una pretendida necesidad de que hubiese sido el propio órgano de contratación el que apuntase a qué elementos relativos a la conformación del importe de su oferta habían de ser objeto de justificación”.

Resulta por tanto que lo definitorio es que el recurrente pueda conocer en todo momento los aspectos que tiene que acreditar y las consecuencias de que la justificación que aportase no explicara satisfactoriamente el bajo nivel de los precios, tratándose de que no le genere indefensión el desconocimiento de las razones de su exclusión. En este sentido, siguiendo la doctrina constitucional, en Resolución 1172/2024 de 26 de septiembre, destacamos que la indefensión es una noción material, de modo que, para considerarla relevante, no basta con que se haya producido la infracción de una o varias reglas procesales, sino que es necesario, además, que, como consecuencia de ello, se haya entorpecido o dificultado, de manera sustancial, la defensa de derechos o intereses del recurrente (por todas, SSTC 145/1986, de 24 de noviembre y 35/1989, de 14 de febrero); lo que no ha ocurrido en el presente caso.



En el caso que nos ocupa, consideramos que tal doctrina resulta plenamente aplicable, ya que, si bien el requerimiento fue escueto, y no remite a las condiciones específicas del art 69 RDL 3/2020, sí hacía referencia al informe técnico de apreciación de baja desproporcionada y a la cláusula de los pliegos relativa a la misma (H). Y en la amplia contestación al requerimiento la licitadora requerida desglosa el precio, la justificación, las medias, etc. De esta forma, convenimos que el requerimiento, aunque fue escueto, insistimos, fue suficiente a los fines de las previsiones del art. 69 RDL 3/2020, en la medida en que la remisión que se hacía a la cláusula H del PCAP y al informe, permitía al licitador conocer, sin merma alguna de sus derechos, cuál era la información que se le requería, siendo muestra de ello la propia justificación aportada, amplia y con indicación de circunstancias y razones del precio bajo ofertado, y de los dispuesto en los pliegos y la norma, la cual reproduce en su justificación. En cualquier caso, estaríamos ante un mero defecto formal y que en modo alguno ha causado indefensión al recurrente, como hemos razonado.

De esta forma el primer motivo no puede prosperar.

Décimo. En cuanto a la exclusión acordada, la entidad contratante en base al informe técnico emitido al efecto en su momento concluye la no justificación de la viabilidad de la oferta del recurrente y la incursión en contradicciones. Revisado el expediente, considera este Tribunal que el órgano de contratación ha abordado el análisis de la justificación presentada por el recurrente, y ha contrastado de manera efectiva las hipótesis del licitador con las que el órgano del contrato ha manejado (y consignado en la documentación contractual) y ha fundamentado su conclusión de no ser razonables, habiendo motivado también que las inconsistencias apreciadas determinan la inviabilidad de la oferta.

El informe técnico que no consideraba justificada la viabilidad de la oferta concluía tras un análisis exhaustivo:

1. "Se han utilizado índices de inflación y de revisión salarial en el cálculo de la justificación presentada que no son adecuados y realistas de modo que se pueda garantizar una continuidad del servicio a lo largo de la vida del contrato. Esto representa un déficit en el equilibrio económico del servicio en torno a 36.278,53 euros.



2. Se ha presentado una reducción en el precio de las mejoras del 72.66% con respecto al valor presentado en la oferta técnica.

3. Se considera que no se ha recogido en la justificación de la baja temeraria todos los costes de los servicios y mejoras al contrato incluidos en la memoria técnica presentada, así como la valoración de operaciones esenciales para el servicio, y que estos una vez realizada la valoración a precios de mercado suponen un coste no contemplado de 523.805,69 euros.

En resumen, se ha detectado una hipótesis inadecuada en el cálculo de la justificación presentada, ya que los índices utilizados para la revisión de precios no están fundamentados en ninguna base legalmente reconocida o d prestigio. Adema tampoco se han presentado todos los costes de todos los servicios, materiales, formación, etc, ofertados en la memoria técnica”.

Por su parte la entidad contratante en su informe a la reclamación incide en los aspectos ya analizados en el informe técnico de no justificación, en respuesta a las argumentaciones de la reclamante:

“1.- Respecto de los índices de inflación y de revisión salarial.

i.- Se pone de manifiesto que los índices de inflación y de revisión salarial que se indica en el Informe técnico de EMUASA se han realizado sin un criterio válido que lo justifique. Así, por ejemplo, respecto de las previsiones del IPC, en el Recurso del licitador se critica que el informe técnico de EMUASA se apoye en las previsiones realizadas por Bankinter, por ser una empresa privada y no un organismo oficial competente. Además, razona el recurso que dicha estimación apenas difiere de la considerada por SERVEO ya que la diferencia entre la apuntada por este informe y la de SERVEO difiere en un 0,8%

Pero especifica que el convenio únicamente se encontrará vigente hasta el 31 de diciembre del 2025 por lo que este porcentaje no puede ser aplicado a los años posteriores. Y para calcular el incremento salarial del personal adscrito al servicio se ha supuesto un incremento salarial anual del 1,50% para los sucesivos años de contrato sin explicación

alguna de la cifra del 1,50% utilizada. No se ha basado en las previsiones de ningún organismo oficial (o privado) competente a tal fin.

La diferencia de un 0,8% entre las estimaciones consideradas por SERVEO y las utilizadas por el informe técnico de EMUASA no sería significativa si no fuese porque el valor de la mano de obra en el contrato es de un 73,98% del valor total del contrato. Pero además esta diferencia se va acumulando año tras año, en un periodo de hasta 5 años que puede durar el contrato, si se recurre a los dos años de prórroga.

ii.- SERVEO continúa argumentando que el Índice de la Mano de Obra estimado en el Informe técnico de EMUASA se calcula, sobre un promedio de las subidas del convenio salarial de los últimos 11 años, y que es una estimación que se realiza sin ninguna base oficial que confirme el porqué de la misma y que al llevarse a cabo durante un periodo tan amplio de tiempo en el que han acaecido una serie de circunstancias excepcionales, no puede servir nunca como criterio de referencia.

Y considera más apropiada, sin lugar a duda, la previsión realizada por el propio licitador que supuestamente se ha concretado conforme al Convenio Colectivo actual. Sin embargo, no se sostiene esta afirmación ya que el Convenio Colectivo vigente caduca en el año 2025 y actualmente se encuentra en fase de negociación sin haberse llegado todavía a ningún acuerdo. Y va a ser difícil que se acepte un incremento del 1,5% por parte de este colectivo de trabajadores, cuando este incremento es significativamente inferior a las subidas de IPC actuales y que están previstas para los próximos años.

Por ello se considera más adecuado para estimar el incremento salarial, la tendencia que han experimentado los incrementos pactados en el convenio colectivo en un horizonte temporal amplio de 11 años.

iii.- En cuanto a los costes de subcontratación que SERVEO no contabiliza en su informe de justificación de la baja temeraria, se argumenta que en la experiencia que han tenido en el servicio que sí han desempeñado (obviamente, no en los otros servicios objeto de la licitación) no ha sido preciso realizar ninguna “incidencia puntual” al respecto. Pero este no es el caso del servicio de mantenimiento de las instalaciones electromecánicas de la red urbana de riego y de las fuentes ornamentales, donde es preciso subcontratar analíticas

de calidad de las aguas, para las cuales SERVEO tendrá que subcontratar al no tener (al menos no la ha manifestado ni justificado) laboratorios de análisis de agua acreditados, no pudiendo tampoco, imputar estos costes a “costes de estructura”.

2.- Respecto de la reducción del precio de las mejoras.

SERVEO SERVICIOS S.A.U., en su justificación de la baja temeraria presentó una reducción en el precio de las mejoras del 72,66% con respecto al valor presentado en la oferta técnica.

Las 25 mejoras valoradas en 625.115,92 euros inicialmente se ven reducidas a un coste de solo 170.893,00 euros (27,33% del 100% del valor ofertado) Y se justifica alegando, que tal como ha hecho constar en la justificación de temeridad, la valoración de las mejoras reflejadas en la memoria técnica se basa en su valor de mercado. SERVEO, al ser una empresa con un muy importante número de servicios y contratos en varios sectores y clientes supuestamente puede obtener unas condiciones y precios reducidos debido a: acuerdos con proveedores, y a la capacidad de compra (al tener un departamento específico dedicado a ello). Pero en ningún momento el licitador ha presentado ni un solo acuerdo con algún proveedor específico que pueda hacer creíble que puede comprar con un 72,66% de descuento.

Y vuelve a argumentar de manera equivocada a nuestro juicio, que SERVEO es la adjudicataria del servicio (algo que ya hemos comentado que no es así, puesto que el servicio de mantenimiento de las instalaciones electromecánicas de la red urbana de riego y las fuentes ornamentales no lo presta esta empresa) y muchas de estas mejoras no tienen coste al ya estar implementadas o bien tienen un coste mínimo de mantenimiento.

En su recurso SERVEO, a modo de ejemplo, relaciona 3 mejoras:

Mejora 2: que considera 5.593,89 euros de una oferta de 57.800,90 euros, ya que argumenta que una colocación de códigos QR en cada una de las instalaciones cuyo mantenimiento son objeto del contrato lo va a realizar durante las horas del servicio. Sin embargo, el licitador no tiene en cuenta que este servicio de mantenimiento es dirigido por los técnicos de EMUASA y serán ellos los que den las órdenes correspondientes para ir a

una instalación u otra según convenga, por lo que aquellas instalaciones que no requieran mantenimiento, no podrán colocar códigos QR y la cantidad de 5.593,89 euros no es justificada en su recurso traduciendo a número de horas (incluyendo el desplazamiento hasta las instalaciones correspondientes) y número de instalaciones que serán dotadas de código QR fuera de las horas de servicio.

SERVEO señala además que las Mejoras 5 y 6 ya se encuentran implementadas. Finalmente, el recurso finaliza este apartado concluyendo que casi todas las mejoras ofertadas ya han sido objeto de amortización.

En el caso de la mejora 8, que son vehículos adicionales que el licitador va a poner a disposición en el servicio por importe de 119.000 euros, rebaja su coste a 11.900 euros porque argumenta que son vehículos ya amortizados. Pero en ningún momento se justifican las características de estos vehículos (matrículas y antigüedad de los mismos), para que pueda ser creíble la viabilidad técnica de esta mejora.

En el informe de EMUASA, para desestimar la baja temeraria, se han descrito un total de 7 mejoras, a modo de ejemplo, donde se justifica la poca viabilidad técnica y económica de que puedan ser llevadas a cabo durante la ejecución del contrato y SERVEO solo ha tratado de dar argumentos de viabilidad técnica para 3 de ellas en su recurso.

3.- Respecto a que no se han recogido en la justificación de la baja temeraria todos los costes de los servicios y mejoras del contrato incluidos en la memoria técnica presentada.

i.- Serveo argumenta en su recurso que el coste del Técnico de Prevención de Riesgos Laborales está incluido dentro de los costes de estructura. Esto es poco creíble dado que la dedicación en horas, por la cantidad de operaciones que deben ser supervisadas por este técnico, según los procedimientos de trabajo seguros que están implantados en el servicio de EMUASA, prácticamente debe estar dedicado al 100% de su tiempo a este servicio y además apoyado por administrativos, y la cantidad de 61.410,71€ que SERVEO asigna a costes de estructura y beneficio del contrato, es claramente poco viable técnica y económicamente para cubrir esta necesidad del servicio.

Además, no habla para nada de los siguientes costes de prevención de riesgos laborales que son relacionados en el informe de desestimación de la baja temeraria:

Coste de Revisión y reposición en su caso de:

Equipos de medida de gases.

Equipos de rescate de emergencia

Trípodes Rescatadores y Arneses

Equipos de Respiración Autónoma.

Equipos de Revisiones Botiquines.

ii.- En lo relativo a los costes de personal:

SERVEO argumenta en su recurso que los costes de sustitución del técnico especialista en hidrología se encuentran dentro de la partida contemplada para el absentismo del personal adscrito al servicio y que se materializa en la cantidad de 8.857,36 euros.

Si tenemos en cuenta que la masa salarial del servicio asciende a 963.887,84 euros, la cantidad de 8.857,36 euros representa un 0,91% de este total. Es totalmente inverosímil que una empresa cuente con unos índices de absentismo tan extraordinariamente bajos, pero si además deben contemplar la partida de sustitución de un hidrogeólogo con un coste de empresa de al menos 45.000 euros anuales, supondría que al menos 3.750 euros de esta partida estarían contemplados para la sustitución del hidrogeólogo en vacaciones, quedándose reservada una cantidad de 5.107,36 euros para el absentismo, por lo que el índice del mismo no podría superar el 0,53%. Un valor de absentismo muy saludable está en torno al 1,50%. Conseguir un 0,53% de índice de absentismo no parece algo muy viable técnicamente.

iii.- En cuanto a los costes materiales:

SERVEO alega en su recurso que las cámaras de visión marcha atrás de los vehículos de renting ofertados tienen en su equipamiento incluido esta prestación, y se refiere a los Renault e-kangoo y Peugeot e-expert, pero no menciona para nada los camiones grúa ya que en estos vehículos no llevan este equipamiento de serie.

iv.- En cuanto al costes relativos a la RUR (Red Urbana de Riegos): Costes referidos al control de cloro de la red y cloración.

SERVEO argumenta en su recurso que este servicio no se encuentra dentro del alcance del contrato.

Sin embargo, sí que forma parte del alcance de este contrato tal y como se detalla en el anexo XXII IT-069 Explotación y Mantenimiento de Fuentes Ornamentales y Depósitos de la RUR apartado 2.6. donde se describen las instrucciones para la Limpieza y Desinfección General en depósitos de la RUR. Claramente SERVEO demuestra desconocer este servicio, y no haberle prestado la adecuada atención en la elaboración de la oferta.

Costes de limpieza y desinfección de fuentes ornamentales.

SERVEO argumenta en su recurso que este servicio no se encuentra dentro del alcance del contrato.

Nuevamente yerra la licitadora puesto que este apartado aparece descrito en el anexo XXII IT-069 Explotación y Mantenimiento de Fuentes Ornamentales y Depósitos de la RUR en su apartado 2.6. donde se indican las instrucciones para la Limpieza Simple y Desinfección en fuentes y de la Limpieza y Desinfección General en fuentes.

Nuevamente SERVEO no ha prestado la suficiente atención a la preparación de la oferta y se demuestra que no conoce este servicio del cual, como se ha indicado no es la prestataria del mismo.

v.- En cuanto a los costes de formación.

SERVEO argumenta que los costes de formación se han calculado para 5 años. Es decir, 3 años de contrato más dos prórrogas de 1 año. En la oferta técnica de SERVEO se



hablaba de que la formación se realizaría en los 3 primeros años del contrato. También decía que las formaciones realizadas serían acreditadas por los servicios de Recursos Humanos. Por lo que se entiende que deben ser impartidas y evaluadas por RRHH y por tanto no sería viable técnicamente la formación “on job training” (Formación en el puesto de trabajo) que SERVEO indica en su recurso.

A la vista de las incongruencias, hipótesis y omisiones encontradas en la justificación de la oferta desproporcionada o anormal, ni el Órgano de Asistencia ni el Órgano de Contratación de EMUASA han llegado a la convicción de la viabilidad de la oferta presentada por SERVEO y por tanto no se ha roto la presunción iuris tantum de temeridad que el informe de justificación de la misma debe destruir”.

Sentado lo anterior, este Tribunal considera que la motivación del rechazo de la oferta económica que ofrece el órgano de contratación, se encuentra dentro de lo razonable y proporcionado, y no resulta errónea de forma manifiesta y constatable, extremos sobre los que se puede pronunciar el tribunal, y por lo tanto es ajustada a Derecho, manteniendo así la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, que no ha infringido ni se ha extralimitado en la aplicación del art 69 RDL 3/2020, pues ha analizado todos los aspectos necesarios para apreciar la viabilidad de la oferta. En este sentido conviene advertir que el recurrente se ha limitado a manifestar la existencia de tal error, pero no resulta acreditado de la documentación aportada ni del recurso.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que la actuación del órgano de contratación ha sido ajustada a Derecho, sin que se aprecie patente error y, menos aún, discriminación o arbitrariedad en el informe técnico en que se basa la mesa y el órgano de contratación, el cual está exhaustiva y suficientemente motivado, y sin que este Tribunal pueda corregir o alterar las apreciaciones técnicas realizadas por el órgano especializado de la Administración, que es lo que en definitiva pretende el recurrente.

Finalmente cabe apuntar que a la vista de la información remitida no era obligatoria por el órgano de contratación solicitar aclaración o subsanación al licitador incurso en presunción de anormalidad, si no lo consideraba necesario, siendo ello una potestad del órgano de contratación, que puede o no ejercitarla. Y si no tenía dudas, lo procedente era resolver si



estaba o no justificada la viabilidad de la oferta, que es lo que llevó a cabo al amparo del art 69 RDL 3/2020, y al apreciar que no lo estaba, lo que realmente procedía era la exclusión y rechazo de la oferta, tal y como hizo el órgano de contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.V.I.M., en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U., contra su exclusión del procedimiento “*Servicio de mantenimiento de las instalaciones electromecánicas y elementos singulares de las redes de agua potable, saneamiento y red urbana de riego*”, expediente 034-SER-2024, convocado por la Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia, S.A. (EMUASA).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES