



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 394/2025 C.A. Islas Baleares 24/2025

Resolución nº 648/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. V. R. M. , en representación de SERVICIOS INDUSTRIALES REUNIDOS, S.A.U (SIRSA), contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento para la contratación del “*servicio de limpieza de las instalaciones, terminales y dominio público portuario de los puertos de gestión directa de Ports de les Illes Balears en Menorca*”, expediente 5762/2024 PA, convocado por PUERTOS DE LAS ILLES BALEARS el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Puertos de las Illes Balears convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el 17 de septiembre de 2024, la licitación del contrato “*Servicio de limpieza de las instalaciones, terminales y dominio público portuario de los puertos de gestión directa de Ports de les Illes Balears en Menorca*”, expediente 5762/2024 PA, siendo la fecha de finalización de presentación de ofertas el 16 de octubre de 2024 a las 14 horas. El valor estimado del contrato ascendía a 2.733.013,64 euros.

Segundo. La licitación se encuentra sujeta a 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 en adelante). Para la adjudicación se prevé la utilización de un procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación.

En lo que al objeto del recurso interesa, el precio constituye el primer criterio evaluable de forma automática previsto en el pliego, a valorar con un máximo de 45 puntos conforme a la fórmula prevista en el Pliego de cláusulas administrativas particulares, (PCAP en adelante), previendo, además, el mismo otros criterios evaluables de forma automática además de criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

El apartado del cuadro de características que prevé la valoración de las ofertas económicas, establece los criterios para advertir las ofertas incursas en presunción de anormalidad disponiendo que:

“Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

- 1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.*
- 2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.*
- 3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media.*
- 4. Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo*

caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

En caso de oferta incurso de presunción de anormalidad por su bajo importe, se solicitará al licitador que la hubiera efectuado que justifique adecuadamente su oferta.

En el caso que, a juicio del responsable del contrato, se considere justificada suficientemente su oferta, este emitirá informe al respecto, y, tras los trámites oportunos, se emitirá resolución de adjudicación a su favor.

En el caso que no presente justificación, o que esta no se considere suficientemente justificada, el responsable del contrato emitirá informe al respecto, procediendo a excluirlo del procedimiento de adjudicación, y se solicitará la documentación correspondiente para poder ser adjudicatario del contrato, al siguiente licitador por el orden en el que hayan quedado solvenciaficadas las ofertas.”

La cláusula 15 del PCAP establece que:

“En la letra K del cuadro de características del contrato se indican los parámetros que permiten identificar las ofertas anormalmente bajas.

En el supuesto de que en esta letra no se indique nada y el único criterio de adjudicación sea el precio, se aplicarán los parámetros objetivos que se establecen reglamentariamente.

En caso de que se utilice pluralidad de criterios los parámetros objetivos contemplarán los diferentes criterios de adjudicación que sean relevantes para determinar la viabilidad de la oferta del licitador considerada en su conjunto. Se podrán indicar parámetros referidos tan sólo al criterio precio en el supuesto en que el resto de los criterios consignados en el pliego carecieran de eficacia a efectos de valorar la viabilidad de la oferta.

Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada anormalmente baja, se tendrá que dar audiencia al licitador afectado y se tiene que tramitar el procedimiento previsto en los apartados 4 y 6 del artículo 149 de la LCSP.

La petición de justificación deberá formularse con claridad, de forma que la licitadora o licitadoras requeridas estén en condiciones de justificar plena y oportunamente

la viabilidad de la oferta.

La licitadora dispondrá del plazo que se establezca en el requerimiento efectuado por la mesa de contratación, que deberá ser suficiente, para presentar sus justificaciones por escrito, de forma electrónica.

En cualquier caso, deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

Si, transcurrido este plazo, la mesa de contratación no hubiera recibido esta justificación, se considerará que la proposición no podrá ser cumplida y, por tanto, la licitadora será excluida.”

Tercero. En fecha 23 de octubre de 2024, según consta en acta de tal fecha, se reúne la mesa de contratación y, tras la comprobación de la documentación administrativa presentada, procede a calificar la misma, acordando la admisión de la mercantil SERVICIOS INDUSTRIALES REUNIDOS SAU, hoy recurrente, y requiriendo para subsanar los defectos advertidos a la empresa ACEINSA MOVILIDAD, S.A.

En fecha 30 de octubre de 2024, se comprueba por la mesa de contratación la subsanación de las deficiencias advertidas en la documentación administrativa aportada por la licitadora requerida, concluyendo la efectiva subsanación y procediendo a su admisión, así como a la subsiguiente apertura de los sobres presentados por las licitadoras que contienen los criterios evaluables mediante juicio de valor, dando traslado de tal documentación a los servicios técnicos para su valoración.

Cuarto. En fecha 8 de enero de 2024 se procede, una vez recibido el informe emitido por los servicios técnicos, obrante en el expediente, a su lectura por la mesa de contratación, procediendo a la evaluación conforme al contenido del mismo, otorgando a la licitadora hoy recurrente un total de 35 puntos y a la que finalmente resultó adjudicataria 27,50 puntos. A continuación, se procede a la apertura del sobre presentado por las licitadoras que contiene la parte de la oferta susceptible de valoración automática. De tal apertura resulta que la oferta económica presentada por ACEISA MOVILIDAD S.A. asciende a un total de 708.032,74 euros, ofertando además la mejora social prevista como criterio de adjudicación, mientras que la oferta económica presentada por SERVICIOS INDUSTRIALES REUNIDOS S.A., hoy recurrente, lo es por un importe de 797.026,50 euros, no ofertando la mejora social. El acta recoge los parámetros previstos en la cláusula k) del cuadro de características del PCAP para la identificación de oferta anormal, apareciendo como anexo a la misma la tabla en la que se efectúa tal cálculo, sin advertir que las ofertas presentadas se encuentren incursas en presunción de anormalidad. Aplicadas las fórmulas de valoración se atribuye a la primera un total de 45 puntos en la oferta económica y 15 puntos por la mejora social, mientras que la segunda obtiene 25,27 puntos en los que se evalúa la oferta económica, no siendo otorgada puntuación en el segundo criterio de adjudicación, al no haber ofertado la mejora social prevista en el Pliego. Se procede por la mesa a la suma de la puntuación de los criterios evaluables mediante juicio de valor y los criterios susceptibles de valoración automática, obteniendo ACEINSA MOVILIDAD S.A. la mayor puntuación, un total de 87,50 puntos, frente a los 60,27 puntos que se atribuyen a SERVICIOS INDUSTRIALES REUNIDOS S.A., razón ésta por la que se propone a la primera como adjudicataria del contrato.

Quinto. En fecha 29 de enero de 2025 se presentan por la hoy recurrente, alegaciones ante el órgano de contratación, en las que, con argumentos idénticos a los recogidos en el recurso, entiende que la oferta de ACEINSA MOVILIDAD, S.A. ha sido formulada con valores que la hacen anormalmente baja y que, además, resulta inviable al no cubrir todos los costes del servicio.

Sexto. En fecha 17 de febrero de 2025 se publica en la PLACSP la adjudicación del contrato en favor de ACEINSA MOVILIDAD S.A.



Séptimo. Con fecha 20 de marzo de 2025, la recurrente interpone recurso especial en materia de contratación contra el referido acuerdo.

Octavo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Noveno. La secretaria del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones, habiendo sido las mismas presentadas por la adjudicataria del contrato en su condición de interesada en fecha 31 de marzo de 2025.

Décimo. Con fecha 3 de abril de 2025 la secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 de la LCSP, y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Islas Baleares sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2024 (BOE del 2 de octubre).

Segundo. La actuación impugnada es el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1 a) de la LCSP, es decir, es superior a 100.000 euros y se contrae a una actuación susceptible de revisión en esta sede de acuerdo con el artículo 44.2 c) de la LCSP.

Tercero. La recurrente goza de legitimación para la interposición del recurso conforme al artículo 48 de la LCSP, como mercantil que ha concurrido a la licitación y cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar, por debajo de la presentada por el adjudicatario. Por otro lado, de resultar estimado el recurso, tendría una expectativa razonable de alzarse con el contrato.

Cuarto. Examinaremos, a continuación, si, como refiere el órgano de contratación en su informe, el recurso es extemporáneo, lo que supondría su inadmisión. Siendo el acto recurrido el acuerdo de adjudicación, el cómputo del plazo para interponer el recurso, de quince días, se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado el acuerdo de adjudicación, conforme a lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

Debemos partir del hecho de que no consta en el expediente administrativo, ni tan siquiera se alega por el órgano de contratación, haber notificado el acuerdo de adjudicación a las licitadoras, procediéndose únicamente a su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tal publicación se efectuó en fecha 17 de febrero de 2025, y así lo admite la recurrente en su escrito de recurso, siendo interpuesto el mismo en fecha 20 de marzo de 2025.

En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP, para que opere el cómputo de los plazos desde la fecha de la notificación, es preciso que el acto no solo haya sido notificado a los licitadores, sino que también se haya publicado el mismo día en el Perfil del Contratante del órgano de contratación. De ello se infiere que con la mera publicación del acto en la PLACSP (en la que se aloja el Perfil del Contratante del órgano de contratación) no resulta cumplido lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LCSP.

No constando notificación formal al licitador no cabe admitir la extemporaneidad del recurso, lo que impera su admisión y el examen del fondo del asunto.

Quinto. La recurrente alega, en su escrito de recurso, la vulneración del pliego de cláusulas administrativas particulares y ello por no haber considerado la mesa de

contratación los criterios previstos para determinar las ofertas desproporcionadas. Expone que, a la vista del acta de la mesa de contratación en la que se procede a la apertura de las ofertas económicas, resulta que no se analizó si las mismas incurrían en presunción de anormalidad. Argumenta que la oferta económica presentada por la propuesta como adjudicataria incurre en anormalidad conforme a lo establecido en el Pliego, al ser preciso, conforme a lo establecido en el mismo, al prever, para determinar la existencia de baja, la consideración de los diferentes criterios de adjudicación. Fundamenta tal exposición en lo preceptuado en la cláusula 15.5 del PCAP que establece que cuando existan varios criterios de adjudicación, los parámetros objetivos que permitan identificar las ofertas anormalmente bajas, se determinarán considerando la oferta en su conjunto.

Conforme a su tesis, al haber ofertado la adjudicataria en su oferta incremento de horas y aplicación de la cláusula social, ello debe ser considerado para determinar el coste laboral directo derivado de su oferta, concluyendo que ésta es inferior en un porcentaje de 33,97% a la que por la recurrente se presentó.

Añade que se ha incumplido por el órgano de contratación su deber de garantizar la prestación satisfactoria del contrato, habiendo obviado las alegaciones que por la hoy recurrente se presentaron ante el órgano de contratación poniendo de manifiesto la inviabilidad de la oferta presentada por la licitadora.

Suplica a este Tribunal se declare la nulidad del acuerdo de adjudicación por no haber justificado ni verificado la viabilidad de la oferta presentada por la adjudicataria.

Sexto. El órgano de contratación refiere en su informe que la mesa de contratación sí que examinó si las ofertas presentadas se encontraban incursas en presunción de anormalidad y ello conforme a las fórmulas que, al efecto, prevé el pliego, que procedió a aplicar. Refiere que tal comprobación resulta del Excel que acompañó a la propuesta de adjudicación, en el que se hace constar una tabla, refiriendo la aplicación de la fórmula y la conclusión de que las ofertas no se encuentran incursas en presunción de anormalidad.

Expone que la fórmula aplicada deviene de las propias previsiones del pliego, consentido por la licitadora y cuyo clausulado no cabe ahora cuestionar.

Solicita la desestimación del recurso, y argumenta, además, sobre el principio de riesgo y ventura sobre el contratista en que se fundamenta la ejecución del contrato, que, a su criterio, traslada a éste su responsabilidad en relación con la viabilidad de la oferta.

Séptimo. La adjudicataria, alega que su oferta no es anormalmente baja de acuerdo con los parámetros establecidos en el PCAP, refiriendo que la interpretación de la recurrente carece de sustento jurídico y contraviene el principio de objetividad de la evaluación en tanto en cuanto las mejoras voluntarias ofertadas no constituyen costes obligatorios exigidos por el pliego, sino compromisos adicionales valorados positivamente, y que en ningún caso permiten inferir que el importe ofertado no cubre los costes reales de ejecución del contrato. Considera que, no concurriendo la circunstancia objetiva de presunción de anormalidad, el órgano de contratación obró conforme al Pliego, no debiendo exigir la justificación de la misma. Por todo ello solicita la desestimación del recurso.

Octavo. Expuestas las posiciones de las partes, resulta que el objeto de la controversia se centra en determinar si el órgano de contratación aplicó debidamente la fórmula prevista en el Pliego para detectar las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

Debemos partir, para ello, de lo preceptuado en el artículo 149 de la LCSP, que dispone 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.

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

Del tenor literal del precepto transcrito resulta, en primer lugar, que recae sobre la mesa de contratación, o en su defecto, sobre el órgano de contratación el deber de identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, y, por otro, que los pliegos deben contemplar los parámetros objetivos que permitan identificar los casos en los que una oferta se considere anormal.

En el supuesto examinado, los pliegos preveían tales parámetros objetivos. La cláusula 15.5 del PCAP determina que es “*En la letra K del cuadro de características del contrato*” en el que “*se indican los parámetros que permiten identificar las ofertas anormalmente bajas*”.

El apartado k) del cuadro de características se limita a reproducir, como supuestos que determinarán la anormalidad de la oferta, los parámetros objetivos establecidos reglamentariamente, en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP en adelante), para identificar la oferta anormalmente baja cuando el único criterio de adjudicación sea el precio.

No es controvertido el hecho de que, como se admite por las partes y resulta del expediente remitido, en particular del acta de la mesa de contratación por la que se propone la adjudicación y la tabla anexa al mismo, se utilizó precisamente esta fórmula para detectar las ofertas incursas en anormalidad, en concreto la previsión de si una de las ofertas resultaba inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra, al concurrir

dos licitadores al procedimiento de contratación, con resultado negativo: la aplicación de la misma no supuso advertir que alguna de las dos ofertas pudiera resultar anormal al no ser la más baja inferior en más de 20 puntos porcentuales a la más alta.

No es la incorrecta aplicación de la fórmula lo que alega la recurrente, centrando su argumentación en referir que no debió ser aplicada esta fórmula habiendo sido lo procedente aplicar una pauta distinta para la detección de ofertas anormales, considerando parámetros objetivos referidos a la oferta en su conjunto y no únicamente a la oferta económica.

Resulta, no obstante, que la norma es clara al remitir al pliego, en el que deberán establecerse tales parámetros, y, refiriendo la cláusula 15.5 del PCAP que los mismos se identificaran en el apartado k) del cuadro de características, el mismo es preciso y determinante al prever la fórmula a aplicar, que fue la efectivamente empleada.

No es cierto, como alega la recurrente, que el PCAP prevea tales parámetros objetivos para advertir la anormalidad considerando la oferta en su conjunto, pues la cláusula del 15.5 del PCAP si bien recoge, conforme a la normativa de aplicación, los criterios que deberán ser considerados, según los criterios que rijan la licitación, para determinar los parámetros objetivos de identificación, refiriendo que en el supuesto de existir una pluralidad de criterios, deberán éstos permitir la valoración de la oferta en su conjunto, es clara al remitir a la cláusula K) del cuadro de características que lo integra para la determinación de estos parámetros, que se plasman mediante una fórmula que se limita a aplicar los criterios objetivos relativos a la oferta económica. Una interpretación sistemática del PCAP lleva a concluir que, si bien el mismo reproduce la normativa de aplicación, la fórmula prevista para la detección de ofertas anormales se limita a prever los parámetros objetivos relacionados con la oferta económica y no con la oferta en su conjunto.

En definitiva, ha quedado acreditado que el órgano de contratación aplicó, para la detección de las ofertas anormales, la fórmula expresamente prevista en el pliego, que fue correctamente empleada, obedeciendo la falta de iniciación del procedimiento

contradictorio previsto en la normativa de aplicación y en el propio pliego, al hecho de que, de tal aplicación, no resultaba la existencia de oferta anormal alguna.

Lo expuesto impone la desestimación del recurso especial.

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. V. R. M. , en representación de SERVICIOS INDUSTRIALES REUNIDOS, S.A.U (SIRSA), contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento para la contratación del “*servicio de limpieza de las instalaciones, terminales y dominio público portuario de los puertos de gestión directa de Ports de les Illes Balears en Menorca*”, expediente 5762/2024 PA, convocado por PUERTOS DE LAS ILLES BALEARS.

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 Baleares, 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

LOS VOCALES