



Recurso nº 152/2025 C. Valenciana nº 33/2025

Resolución nº 584/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. E. R. A. , en representación de OFFSHORE TECH, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Suministro de licencias Microsoft Office 365 para el Ayuntamiento de Torrent*”, con expediente 13443/2024, convocado por el Ayuntamiento de Torrent; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de fecha 7 de octubre de 2024, se aprueba el expediente de licitación para la adjudicación del contrato de suministro de licencias Microsoft Office 365 para el Ayuntamiento de Torrent, con expediente 13443/2024.

Segundo. Con fecha 7 de octubre de 2024, fue publicado el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante). El valor estimado del contrato es de 188.744,16 euros.

El plazo de presentación de proposiciones finalizó el día 22 de julio de 2024 a las 23:59 horas, concurriendo al procedimiento 13 siguientes empresas:

- 1) ASED INTEGRALIS, S.L.
- 2) CLASE 10 SISTEMAS, S.L.



- 3) DISPROIN LEVANTE, S.L.
- 4) FORMACIÓN INFORMÁTICA DESARROLLO Y COMUNICACIONES, S.L.
- 5) HEURISTIC SOLUTIONS, S.L.
- 6) INFORGES IT SERVICES, S.L.
- 7) MAKESOFT TECHNOLOGIES, S.L.
- 8) MIDWAY TECHNOLOGIES, S.L.
- 9) NEXTRET, S.L.
- 10) OFFSHORE TECH, S.L.
- 11) QRANEOS, S.L.
- 12) SERVICIOS MICROINFORMÁTICA, S.A.
- 13) SOLUCIONES CUATROOCHENTA, S.A.

Tercero. Con fecha 23 de octubre de 2024 se reúne la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa, encontrándola completa y admitiendo a todas las empresas presentadas a la licitación. Acto seguido se procede a la apertura del Sobre 3, acordando la Mesa dar traslado al técnico a fin de que emita informe de valoración

Cuarto. El informe, emitido con fecha 25 de octubre de 2024, concluye que la oferta presentada por la empresa OFFSHORETECH S.L. ha sido formulada con valores que la hacen anormalmente baja, habida cuenta que el precio ofertado para el segundo año de vigencia del contrato es inferior en un 15,85% a la media del resto de ofertas.

Por ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.4 de la LCSP, se requiere a la mercantil OFFSHORE TECH S.L en los siguientes términos,



“Por ello, de conformidad con lo estipulado en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 08 de noviembre de la Ley de Contratos del Sector Público, se le requiere para que proceda a justificar su oferta en los términos expresados en el citado artículo, así como que incluya la información de desglose de todas las partidas y conceptos unitarios que debió incluir en la oferta, para lo cual se le concede un plazo no superior a cinco días hábiles contados a partir del siguiente a la recepción del presente escrito”.

Quinto. En fecha 30 de octubre, el recurrente contesta el requerimiento mediante escrito en el que se indica expresamente que: *“se adjunta excel con el desglose de precio con el detalle de las partidas de la oferta y expone que se aplica un descuento de precio en el segundo año de licencias por acuerdos internos con el fabricante Microsoft en relación con el partnership que OFFSHORETECH ostenta con el fabricante”.* Acompaña junto al escrito una tabla Excel en la que figura un desglose con el PVP de Microsoft, el PVP Ayuntamiento Torrent y el porcentaje de descuento que supone el precio ofertado de cada producto.

Sexto. Con fecha 7 de noviembre de 2024, el jefe de la Sección de Sistemas y Telecomunicaciones emite informe en el que se concluye que no quedan acreditadas las cifras propuestas al no aportarse documentación alguna que pruebe la posibilidad de ofertar los precios muy por debajo de los precios de mercado y, asimismo, que la evolución de los precios de mercado de estos productos revelan subidas constantes los últimos años, por lo que al no aportarse documento o acuerdo alguno que permita ofrecer esos precios, se considera inviable económicamente la oferta de OFFSHORETECH y se propone su exclusión.

Séptimo. En el informe antes referido, el técnico informante manifiesta que las ofertas formuladas por las empresas SOLUCIONES CUATROOCHENTA y DISPROIN LEVANTE también lo han sido con valores que las hacen anormalmente bajas. Con fecha 7 de noviembre de 2024, se les requiere para que justificaran su oferta y, tras sus alegaciones de justificación, con fecha 18 de noviembre de 2024, el técnico jefe de la Sección de Sistemas y Telecomunicaciones emite informe admitiendo la justificación de SOLUCIONES CUATROOCHENTA, no así la de DISPROIN LEVANTE.



Octavo. En fecha 4 de diciembre de 2024, se celebra sesión por la Mesa de Contratación (en el acta consta erróneamente 4/11/24) y, sobre la base de los informes técnicos emitidos y del resultado de los requerimientos efectuados, acuerda excluir a OFFSHORETECH S.L. y DISPROIN LEVANTE, S.L. por no entender suficientemente justificada su oferta y proponer la adjudicación a favor de SOLUCIONES CUATROOCHENTA S.A., por ser la que obtiene la mayor puntuación,

Noveno. En sesión celebrada el 20 de enero de 2025 la Junta de Gobierno Local acuerda la adjudicación del contrato, en los términos propuestos por la Mesa de Contratación.

Dicho acuerdo fue notificado electrónicamente el 21 de enero de 2025 a todos los licitadores, siendo la fecha de acceso al contenido de la notificación por la mercantil recurrente el mismo día a las 09:51 Horas. Asimismo, fue publicado en la PLACSP el 29 de enero de 2025.

Décimo. Contra dicho acuerdo, con fecha 28 de enero de 2025, la hoy recurrente interpone el presente recurso especial al entender que el acuerdo por el que se le excluye infringe el artículo 149.4 de la LCSP, al considerar la mercantil que sí ha quedado suficientemente acreditada su oferta en su escrito de 30 de octubre. En su virtud, solicita que se proceda a:

“1. Revocar la adjudicación a favor de SOLUCIONES CUATROOCHENTA S.A.

2. Anular la exclusión de la oferta presentada por OFFSHORETECH SL

3. Retroceder el procedimiento al momento anterior a la exclusión de la oferta del recurrente, permitiendo su correcta valoración, habiendo quedada acreditada la supuesta baja desproporcionada en base a la atención del requerimiento realizado por el Ayuntamiento de Torrent”.

Undécimo. El órgano de contratación emitió, en fecha 12 de febrero de 2025, el informe exigido por el artículo 56 de la LCSP solicitando la desestimación del presente recurso por considerar que no concurren las vulneraciones alegadas de adverso.



Duodécimo. Con fecha 6 de febrero de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiéndose evacuado el trámite por ninguna de ellas.

Decimotercero. El 12 de febrero de 2025 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió 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 corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP, así como de acuerdo con el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE del 2 de junio).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 de la LCSP, toda vez que se ha presentado el 28 de enero habiendo sido notificado el acuerdo objeto de impugnación el 21 de enero de 2025.

Tercero. El acuerdo de adjudicación impugnado es susceptible de recurso especial de conformidad con lo que dispone el artículo 44.2.c) de la LCSP en relación con el artículo 44.1.a), al tratarse de un contrato de suministro con un valor estimado superior a cien mil euros.

Cuarto. La legitimación activa de la entidad recurrente deriva de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, en cuanto concurrió al procedimiento de licitación, habiendo sido excluida, por lo que la eventual estimación del recurso le permitiría ser reintegrada al mismo.

Quinto. La recurrente fundamenta su recurso exclusivamente en la infracción del artículo 149.4 de la LCSP por considerar que sí debe entenderse suficientemente acreditada la



baja de su oferta en virtud de su escrito de 30 de octubre en el que, aportándose un excel con el desglose de precio y el detalle de las partidas de la oferta, se invocaba la aplicación de un descuento de precio en el segundo año de licencias por acuerdos internos con el fabricante Microsoft.

En este sentido, el recurso se limita a reiterar las alegaciones formuladas en su día incidiendo en que aplica descuentos en base a campañas específicas de las que dispone de forma directa con su mayorista, algo que pueden hacer el resto de licitadores pero que sin embargo prefieren aplicarlo a sus márgenes, justificando así la baja realizada, con base a que sus objetivos se basan en volúmenes por ventas, y márgenes globales y no por márgenes unitarios.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación se opone a las pretensiones anulatorias sostenidas por la recurrente, en sendos informes evacuados el 12 de febrero de 2025 por el Jefe de Sección de Sistemas y Comunicaciones y por la Abogada de la Ciudad.

En dichos informes, se sostiene que se ha observado el procedimiento establecido con sujeción a los trámites legales previstos en el artículo 149 de la LCSP estando ante a una cuestión valorativa relativa a si la hoy recurrente justificó o no adecuadamente su oferta incurso en baja temeraria en la propuesta del segundo año.

En este sentido, indica que la mercantil recurrente, al margen de aportar el desglose de precios unitarios, trató de justificar la baja de su oferta aplicando los descuentos que figuran en el desglose, principalmente en el segundo año, sobre la única base de una manifestación de parte, no acreditada, de acuerdos internos con el fabricante Microsoft.

Considera que los informes técnicos emitidos tanto en el procedimiento licitatorio sobre la justificación de OFFSHORETECH como en el presente recurso son determinantes, al igual que lo dispuesto en la cláusula 4 del PPT que, respecto de las licencias a suministrar, indica que los precios indicados son los precios de tarifa publicados por Microsoft en el momento de la redacción del pliego.

Así, tras examinar la justificación de la mercantil a la baja realizada en la oferta, el informe técnico de 7 de noviembre de 2024 indica que:



-Si bien es cierto que el desglose cuadra con los importes ofertados por la empresa, se considera irreal la estimación de precios del segundo año, que es un 1,93% inferior a su oferta del primer año, y un 15,85% inferior a la media de las demás ofertas

-La oferta de segundo año de OFFSHORETECH es un 6% inferior a los precios de tarifa de Microsoft a día de hoy para el pago anual, y se debe tener en cuenta que el pago estipulado en el pliego técnico es mensual.

Además, es necesario contemplar que, históricamente, en los dos últimos años Microsoft ha actualizado sus precios al alza en varias ocasiones. En marzo de 2023 las licencias de Microsoft, incluyendo las contempladas en este contrato, subieron un 20%. Luego, en 2023 de nuevo volvieron a subir aproximadamente un 9%. Por ello considera que un escenario de nuevas subidas es el más probable.

Por todo ello, concluye el informe que no quedan acreditado los precios ofertados sin que se aporte documento alguno que demuestre esos acuerdos internos considerando inviable económicamente la oferta de OFFSHORETECH.

También se hace eco del informe de fecha 5 de febrero de 2025 (emitido al presentarse el presente recurso) en el cual se concluye que, siendo responsabilidad de la Administración el requerir documentación justificativa de las ofertas anormalmente bajas, lo es del licitador justificar suficientemente los motivos que le permiten proponer su oferta económica, lo que no ha realizado OFFSHORETECH al haberse limitado a facilitar un desglose unitario (lo que ya exigía el pliego) pero sin llegar a justificar propiamente su baja.

Por ello, concluye el informe que no es que no se acepte la justificación de la oferta sino que no hay ninguna justificación en la documentación aportada.

Séptimo. Examinadas las alegaciones de la recurrente y lo informado por el órgano de contratación, para resolver el presente recurso debe tomarse como punto de partida lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP conforme al cual:

“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 anomalía 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.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación 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 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 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

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”.

Asimismo, debe traerse a colación la doctrina de este Tribunal sentada en relación con la admisión, o rechazo, de la justificación dada sobre aquellas ofertas que incurren en presunción de baja temeraria.

A tal efecto, ya el propio informe emitido por el órgano de contratación cita algunas de nuestras resoluciones más recientes en la materia, como es la Resolución nº 1651/2024 de 19 de diciembre de 2024, dictada en el Recurso nº 1477/2024, que cita asimismo otras resoluciones anteriores y contiene el siguiente pronunciamiento sobre la cuestión que se informa en el presente:

«A este respecto, resulta conveniente exponer la doctrina del Tribunal al respecto de la valoración de la justificación aportada por licitadores incursos en presunción de anormalidad, sintetizada en la Resolución 1074/2024, de 12 de septiembre, que cita la Resolución n.º 1255/2021, de 23 de septiembre:

“Antes de entrar a analizar cada uno de los motivos de impugnación resulta conveniente exponer la doctrina del Tribunal sobre el tratamiento de las ofertas anormalmente bajas, sintetizada en la Resolución nº 1255/2021, de 23 de septiembre:

‘Este Tribunal ha establecido una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incurso en valores anormales o desproporcionados, debiendo destacarse las siguientes consideraciones:

-En primer lugar, 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;

-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;

-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’.



“Asimismo, resulta importante destacar que el informe técnico por el que se admiten las justificaciones de una oferta incurso en presunción de valores anormalmente bajos goza de los atributos propios de la discrecionalidad técnica como ha venido afirmando este Tribunal en reiteradas Resoluciones, entre otras, la nº 691/2024, de 30 de mayo, en la que se pronuncia así:

“Asimismo, las Resoluciones 968/2019, de 14 de agosto, 6/2016, de 12 de enero y 343/2015, de 17 de abril de 2015, Resoluciones 246/2012, de 7 de noviembre, 606/2013, de 4 de diciembre, 288/2014, de 4 de abril, 344/2014, de 25 de abril, 718/2014, de 26 de septiembre, o 255/2015, de 23 de marzo disponen que “Debemos recordar, además, que informe que da por válida la justificación ofrecida, al ser elaborado por un técnico adscrito al órgano de contratación, gozan de la llamada discrecionalidad técnica a la hora de valorar dicha justificación, y, dado que el recurrente no ha probado que en su redacción se haya incurrido en un error material, alguna arbitrariedad o error de procedimiento, las conclusiones técnicas emitidas por el servicio técnico deben prevalecer, pues la discrecionalidad técnica no ha sido desvirtuada”.

Por su parte, la Resolución nº 1655/2024, igualmente de 19 de diciembre de 2024, recaída en el Recurso nº 1490/2024, refiere la doctrina de este Tribunal sobre la revisión de los acuerdos adoptados por los órganos de contratación en aplicación del artículo 149.6 de la LCSP, admitiendo o no en el procedimiento de licitación las ofertas incursas en ‘valores anormales o desproporcionados’ en función del análisis realizado, con el apoyo de sus servicios técnicos, respecto de las alegaciones, información y documentos que hayan presentado las empresas para justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, costes o parámetros valorados para definir la anormalidad de las ofertas:

“Así, cabe citar las Resoluciones recogidas en el fundamento de derecho noveno de la Resolución nº 615/2024, de 16 de mayo (Resoluciones nº 1255/2021, de 23 de septiembre (Recurso nº 956/2021), nº 1641/2023, de 21 de diciembre (Recurso nº 1532/2023), nº 193/2024, de 8 de febrero (Recurso nº 33/2024), nº 242/2024, de 22 de febrero (Recurso nº 1726/2024), nº 257/2024, de 22 de febrero (Recurso nº 107/2024), etc.).



De esta doctrina acerca de las bajas con valores anormales o desproporcionados, interesa detenernos ahora en dos aspectos. En primer lugar, el esfuerzo motivador. La carga de la motivación en la justificación será más intensa para el licitador cuando mayor sea el porcentaje sobre el criterio de anormalidad. Cuando menor sea este porcentaje, mayor será la necesidad de motivación por parte del órgano de contratación si concluye que no es viable la ejecución de la oferta. El segundo aspecto es que la apreciación del órgano de contratación acerca de la viabilidad de la oferta pertenece al ámbito de su discrecionalidad técnica, que está sujeta a los límites de que, en su ejercicio, no incurra el órgano de contratación en error material o arbitrariedad. No en vano los propios artículos 149 de la LCSP y 69 del Real Decreto-ley establecen un preceptivo informe de los servicios técnicos”.

Sobre la base de lo expuesto, tal como acertadamente sostiene el órgano en su informe, en el presente caso, el licitador no ha proporcionado argumentos para que el órgano de contratación pueda convencerse de la viabilidad de la propuesta, habiéndose limitado a invocar acuerdos internos con Microsoft que, no obstante, no acredita.

Por todo ello, resulta acertada la conclusión del órgano en el sentido de que la empresa recurrente no ha ofrecido explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente la anormalidad de la baja ofertada, sobre la base de los informes técnicos que obran en el expediente que sostienen la inviabilidad económica de la oferta.

Por consiguiente, no habiendo quedado justificada la viabilidad económica de la oferta, queda confirmado que es anormalmente baja y que el órgano de contratación ha actuado de manera ajustada a Derecho al excluirla de la licitación, no habiéndose incurrido por ello en ninguna de las causas que legitimarían entrar a revisar una decisión adoptada sobre esta cuestión con fundamento en la llamada discrecionalidad técnica.

Así, se debe concluir que los informes técnicos no han incurrido en ninguna de las causas que permitan rectificar sus conclusiones, al no apreciar arbitrariedad, discriminación o error material alguno que motive que se deba anular una decisión amparada en la discrecionalidad técnica.

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. E. R. A. , en representación de OFFSHORE TECH, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Suministro de licencias Microsoft Office 365 para el Ayuntamiento de Torrent*”, con expediente 13443/2024, convocado por el Ayuntamiento de Torrent.

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 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 Comunidad Valenciana, 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