



Expediente: 104/2023

ACUERDO 5/2024, de 1 febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 14 de diciembre de 2023, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”, licitado por dicho organismo autónomo.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó el 21 de julio de 2023 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”.

A dicho contrato concurren los siguientes licitadores:

- INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L.
- INTERVALOR CONSULTING GROUP, S.A.
- CORE SOLUTIONS, S.L.
- TAXO VALORACIÓN, S.L.U.

SEGUNDO.- Con fecha 22 de agosto la Mesa de Contratación abrió el sobre A “Documentación Administrativa”, comprobando que la documentación presentada por los licitadores era conforme con lo exigido en la cláusula 8 del pliego.

A continuación, procedió a abrir el sobre B “Proposición relativa a criterios sometidos a juicio de valor”, encomendando su valoración y la comprobación de las

prescripciones técnicas al Servicio de Tecnologías de Salud de la DGTD, al Servicio de Administración y Servicios Generales del HUN y al Servicio de Control y Análisis de Coste del SNS-O.

El 31 de octubre la Mesa de Contratación aprobó el informe de valoración de los criterios sometidos a juicio de valor, otorgando las puntuaciones correspondientes.

Seguidamente procedió a abrir el sobre C “Proposición relativa a criterios cuantificables mediante fórmulas”, haciendo constar lo siguiente: *“Visto que la oferta económica presentada por la empresa Inventaria Consuting Gestión S.L, resulta inferior al 30% del precio máximo de licitación, la Mesa acuerda requerir a dicha empresa para que en el plazo de cinco días presente la justificación que considere oportuna y encomendar al Servicio de Infraestructuras del SNS-O la valoración de la información proporcionada por Inventaria Consuting Gestión S.L. en relación con dicha justificación, de conformidad con lo previsto en el artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos”*.

El 13 de noviembre se formuló el correspondiente requerimiento, haciendo constar lo siguiente: *“En relación con la oferta económica presentada al expediente de licitación OB13/2023, pongo en su conocimiento que la Mesa de Contratación, en sesión celebrada el día 31 de octubre de 2023, determinó que, de acuerdo con lo establecido en el apartado 10.3 del Pliego Regulador y del Cuadro de Características, la oferta económica presentada por su empresa se considera anormalmente baja.*

*El apartado 10.3 del Cuadro de Características del Contrato establece que se considerará como anormalmente baja cualquier oferta cuyo porcentaje de baja sea superior al 30% del precio de licitación.*

*En este caso, la oferta económica presentada por su empresa por importe de 299.600,00 euros, IVA excluido, presenta una baja superior al 30% del precio de licitación (500.000,00 €, IVA excluido). En concreto, la baja presentada por su empresa es del 40,08% respecto a dicho precio máximo.*

*Consecuentemente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, por medio del presente se le requiere para que justifique oportunamente la viabilidad de su oferta, en los términos recogidos en el precepto mencionado, aportando para ello cualquier información y/o documentación que resulte pertinente a estos efectos, entre la que debe encontrarse, como mínimo:*

- Coste de recursos: etiquetas, sistema de monitorización/gestión, recurso de importación a AMA, vehículos/transporte, equipamiento informático, uniformes, tarjetas identificativas...*
- Asignación del personal a la planificación (inventario, desarrollo y conciliación).*
- Personal que se estima que van a contratar a futuro, con estimación de su coste.*
- Contratos de los perfiles ofertados.*
- Convenio aplicable.*

*A tal fin se le concede un plazo de cinco días naturales, contados a partir del día siguiente a la notificación del presente requerimiento, para que aporte la documentación correspondiente a través de la Plataforma Electrónica de Licitación de Navarra (PLENA)”.*

Presentada la correspondiente justificación, con fecha 11 de diciembre se emitió un informe de evaluación de la misma, y el 14 de diciembre la Mesa de Contratación aprobó dicho informe acordado la exclusión de INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. por no haber justificado correctamente la viabilidad de la oferta presentada.

La notificación de dicha exclusión se produjo el 22 de diciembre.

TERCERO.- Con fecha 29 de diciembre, INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al citado acuerdo de exclusión.

El 2 de enero de 2024 se requirió la subsanación de dicha reclamación, la cual se cumplimentó en la misma fecha.

En los antecedentes de la reclamación interpuesta se hace constar que la oferta económica formulada fue de 299.600 euros, estando por encima del 30% de baja sobre el precio estimado de 500.000 euros, cuyo umbral se encuentra, por tanto, en los 350.000 euros, por lo que incurrió en presunción de anormalidad. Señala que se trata de una baja del 40%, es decir, solamente un 10% por encima del margen que se consideraba normal, siendo ese margen tan alto sintomático de que el precio del contrato se consideraba por parte del propio órgano de contratación claramente elevado.

Igualmente, señala que la puntuación que obtuvo su oferta en la valoración del sobre B fue de 48 puntos, puntuación muy superior a los 34 puntos que obtuvo TAXO VALORACIÓN, S.L.U., empresa que, como consecuencia de su exclusión, quedó clasificada en primer lugar. Manifiesta que entre las puntuaciones más destacadas está la experiencia en inventarios del personal asignado, el plan de ejecución de toma de datos y la precisión del proceso de elaboración de la conciliación contable propuesta y su viabilidad.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones:

1ª. Falta de motivación del acuerdo de la Mesa

Señala que, como tienen manifestado la generalidad de los tribunales de recursos (por todas, Resoluciones 70/2021, de 20 de mayo, o 186/2019, de 5 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos de Castilla y León), *“Es imprescindible a tales efectos que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, a los efectos de que la Mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, puedan razonar o fundar su decisión”*.

Manifiesta que, de no cumplirse el requisito de motivación expuesto, cabría calificar la decisión de arbitraria.

Alega que la Mesa de Contratación se ha limitado a “aprobar” el informe técnico elaborado por una sola persona, sin formular consideración alguna del motivo por el que lo hace, por lo que su función ha sido puramente formal.

#### 2ª. Crítica al requerimiento y al informe técnico en que se ha basado la exclusión

Alega que el requerimiento de la Mesa de Contratación establecía una serie de puntos que debían acreditarse indefectiblemente, cuando en los pliegos no se ha previsto esa concreción y la doctrina de los tribunales de recursos contractuales deja claro que la valoración de la viabilidad de las ofertas debe ser conjunta y no limitada a aspectos concretos.

Señala que el pliego no sujeta la justificación de las posibles ofertas temerarias al seguimiento de los conceptos requeridos por la Mesa y utilizados por el técnico informante. Manifiesta que, de ser tan esenciales para poder justificar las ofertas, debiera haberse indicado expresamente, pero en otro caso, la valoración ha de ser global o en conjunto.

Alega que el establecimiento de determinados hitos a justificar, lejos de facilitar el trabajo del licitador, limita su derecho a explicar porqué la oferta en su conjunto es viable, dificultando artificialmente su admisión al no seguir el plan establecido por la Mesa y aplicado por el técnico.

Con cita de diversa doctrina, concluye que no puede ser motivo de exclusión la utilización de un modelo justificativo distinto al que esperaban la Mesa o el informante, o que emplee un desglose diferente, o que en alguno de sus conceptos no alcance los umbrales cuantitativos esperados.

#### 3ª. Oposición a los motivos del informe técnico

Alega que no son ciertas las aseveraciones de dicho informe, procediendo a rebatir las mismas previa transcripción de sus apartados.

*1. En el informe presentado por Inventaria, se justifica genéricamente la oferta realizada por la experiencia de la entidad, la experiencia del personal, la no subcontratación, el certificado de calidad en vigor ISO 9001.2015.*

Señala que, efectivamente, la experiencia de INVENTARIA, 21 años realizando proyectos de inventarios de inmovilizado y conciliación físico-contable, así como la experiencia del personal adscrito al proyecto, viene sobradamente acreditada con los curriculum vitae de cada uno de los miembros del equipo. Alega que la justificación basada en estos parámetros no es genérica, sino que se concreta al identificar al equipo de forma nominal. Asimismo, señala que también han aportado contratos de trabajo del personal para demostrar dichos recursos y perfiles.

En cuanto al certificado de calidad ISO 9001:2015, señala que cabe destacar que aplica única y exclusivamente a “INVENTARIO DE BIENES, GESTIÓN DE INMOVILIZADO”, tal como viene reflejado en el mismo.

*2. En la oferta se recogía, como parte del equipo de trabajo, un director de calidad que supervisaría las tareas de todos los equipos del proyecto. De acuerdo con la información aportada, las tareas correspondientes a este perfil en la empresa serían el aseguramiento de los estándares de calidad durante el proyecto y la supervisión de plazos.*

*Sin embargo, en el informe justificativo de la baja se indica que a este perfil no se le asigna coste en el presupuesto del proyecto sin dar ninguna explicación al respecto.*

Alega que el perfil de director de calidad no se repercute a los clientes, considerándolo una obligación por parte de la empresa. Señala que, igualmente, hay que remarcar que INVENTARIA también pone a disposición del proyecto personal de

administración sin coste, no habiéndose observado ninguna anomalía en dicho planteamiento.

*3. En relación a la estructura del equipo de trabajo, en la oferta inicial se indicaba que “El equipo se verá reforzado con técnicos de inventario en función de la programación final definida con el SNS”. Sin embargo, en el informe de la justificación de la baja realizada, no se indican las horas que se prevén realizar por el personal adicional al nominalmente asignado para la realización de las tareas del contrato, habiéndose eliminado además toda referencia a este personal adicional y señalando expresamente que “Inventaria no tiene prevista la contratación de personal extra para la ejecución del proyecto presentado.”*

Manifiesta que la posibilidad de “reformular” el equipo con técnicos de inventario se contempla “en función de la programación final definida con el SNS”, lo que no implica mayor número de horas de trabajo, sino que pueden asignarse más recursos (personas) pero no mayor número de horas de trabajo totales. Es decir, si en la programación final definida entre INVENTARIA y el SNS se decide acortar el tiempo de ejecución de inventario, el equipo se reforzará en personas, pero las inicialmente previstas dedicarán menos horas, de tal forma que el cómputo final de horas totales se verá inalterado y, por tanto, no afectará al coste económico.

Respecto a la afirmación “Inventaria no tiene prevista la contratación de personal extra para la ejecución del proyecto presentado”, señala que es totalmente cierta ya que, en el caso de que el equipo se vea reforzado, sería siempre con personal de INVENTARIA, no con personal contratado de forma extra.

*4. No se incluye la información solicitada respecto a coste de recursos: etiquetas, sistema de monitorización/gestión, recurso de importación a AMA, vehículos/transporte, equipamiento informático, uniformes, tarjetas identificativas...*

Respecto a las etiquetas, señala que sí viene especificado claramente en los cuadros de desglose de costes presentados en la justificación de la oferta (punto 2.2).

Respecto al sistema de monitorización/gestión, señala que se explica en el punto 4 de la justificación de la oferta: “Soluciones técnicas adaptadas”.

Respecto al recurso de importación a AMA, señala que AMA es una aplicación desarrollada y explotada por INVENTARIA, por lo que, en el caso de llevar a cabo el proceso de inventario físico y conciliación físico-contable por su parte, no aplica coste alguno por este concepto, tal como se explica en la memoria técnica presentada en el proceso de licitación.

Respecto a los vehículos/transporte señala que, al igual que ocurría con las etiquetas, sí viene especificado claramente en los cuadros de desglose de costes presentados en la justificación de la oferta (punto 2.2), bajo la denominación “Gastos de desplazamiento y otros”.

Respecto al equipamiento informático, uniformes y tarjetas identificativas, señala que sus consultores disponen de material informático adecuado y no repercuten individualmente a los proyectos dichos costes, ni otros diversos: material de oficina, cinta métrica para mediciones durante los inventarios, etc.

Igualmente, señala que no cuentan con uniformes, sino que tienen una política de vestimenta. Respecto a las tarjetas identificativas manifiesta que siempre llevan las que les proporciona el cliente, con lo que no hay coste alguno asociado a estos productos.

*5. No se contempla en la oferta ni la imputación al presupuesto de los trabajos los costes generales de la entidad ni la previsión de beneficio, sin dar ninguna explicación al respecto.*

Alega que, desde el momento en que defendieron la viabilidad de su oferta mediante las soluciones técnicas y ahorros, como conceptos a que se refiere el artículo 98 de la LFCP, y teniendo en cuenta la doctrina de los tribunales acerca del carácter no exhaustivo de la justificación, no se consideró imprescindible acreditar un beneficio



esperado, lo que no impide mostrar la siguiente tabla de oferta frente a costes, que responde a lo ofertado.

*6. De acuerdo con el informe presentado, la empresa prevé realizar el inventario inicial con 15 jornadas de trabajo para el Director del Proyecto, menos de tres meses de trabajo de cinco técnicos (270 jornadas) para el trabajo de campo del inventario físico, 80 jornadas de trabajo de técnico para tareas de conciliación y 10 jornadas de trabajo para un técnico informático.*

*- Se justifica la baja realizada por el ahorro que permitiría su forma de trabajar. “Inventaria (...) se dedica única y exclusivamente a la realización de proyectos de la naturaleza objeto del concurso y no subcontrata partes del mismo.*

*Ello redundaría en que la fase de formación se reduce a una fase de explicación del proyecto. Los técnicos sobre el terreno se adaptan de manera inmediata según los parámetros y la parametrización de la aplicación de recogida interna de Inventaria.”*

*“Inventaria ha desarrollado de forma interna una aplicación para la recogida de datos que permite una automatización de procesos, una distribución de los parámetros y las características del proyecto uniforme e inmediata y reduce (en algunos casos elimina del todo) engorrosos procesos de back office. La aplicación trabaja sobre bases de datos SQL Server y funciona de modo online y offline permitiendo siempre que se tenga cobertura (...) una subida inmediata de datos que garantizan la homogeneidad y coherencia de los mismos, su seguridad y el seguimiento del estado de avance de los inventarios en todo momento.”*

*Se considera que el licitador se refiere en su justificación de una forma muy genérica la eficiencia en el uso de los recursos, por una parte vinculadas a la solvencia de la entidad y la formación del equipo ya valorada en los criterios de adjudicación, y por otra a la disponibilidad de una aplicación para la recogida de datos de la que indica que reduce procesos de back office, pero respecto a la que no aporta datos del concreto*

*ahorro de tiempo ni de los procedimientos que permitirían realizar las tareas del contrato con el equipo que se indica.”*

Alega que, en respuesta a lo que afirma el técnico, toda esta información comprende una completa argumentación para explicar los recursos, dedicaciones y planificaciones presentadas.

Respecto a la formación señala que, efectivamente, INVENTARIA no necesita formar a sus técnicos en las tareas de realización de inventarios puesto que es su cometido diario. La formación se limita a la explicación del proyecto en cuestión (planificación, cronograma, etc.), no a una formación que sería la propia de técnicos nuevos.

Alega que, sobre el ahorro de tiempo, sí se concretan datos muy claros en la justificación: “De acuerdo con el informe presentado, la empresa prevé realizar el inventario inicial con 15 jornadas de trabajo para el Director del Proyecto, menos de tres meses de trabajo de cinco técnicos (270 jornadas) para el trabajo de campo del inventario físico, 80 jornadas de trabajo de técnico para tareas de conciliación y 10 jornadas de trabajo para un técnico informático”. Así, como puede apreciarse, se especifica muy claramente el tiempo que se dedica a cada tarea, por perfil, fase y día.

Respecto a los procedimientos, manifiesta que vienen muy detallados en la propuesta técnica, habiendo sido puestos en práctica en el SNS en el proyecto llevado a cabo en 2021.

Concluye que, por todo lo expuesto, los motivos de inadmisión de la oferta son injustificados, cuando no directamente erróneos, resultando que se han dado suficientes argumentos para considerar viable su oferta.

4ª. Sobre los criterios de las resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales respecto a la justificación de las bajas

Con cita de diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, alega que la resolución reforzada que las mismas exigen para excluir la oferta brilla por su ausencia, puesto que, si bien se emitió un informe técnico, en la práctica se ha residenciado en una sola persona la decisión, con olvido de la Mesa de su función colegiada y de esa necesidad de refuerzo, que exigía una mínima valoración de dicho informe y no su mera mención “in aliunde”. Además, señala que es fundamental no olvidar que la exclusión por temeridad constituye una medida excepcional.

Concluye señalando que la exclusión resulta nula, por arbitraria e inmotivada, por lo que solicita que se anule y revoque la misma, ordenándose la retroacción de actuaciones para que el órgano de contratación dicte una nueva propuesta de adjudicación conforme a la clasificación de las ofertas que incluya a la reclamante. Solicita, por último, que se adopte la medida cautelar de suspensión del procedimiento.

CUARTO.- Con fecha 29 de diciembre se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 4 de enero de 2024, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 8 de enero el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones donde se solicita la desestimación de la reclamación, adjuntando también un informe del Subdirector de Aprovisionamiento, Infraestructuras y Servicios Generales del SNS-O.

Dicho informe señala, respecto a lo manifestado en los antecedentes de la reclamación, que resulta difícil identificar en qué se basa el reclamante para afirmar que la fijación de un umbral de anormalidad de la oferta “tan alto” es sintomático de que el precio del contrato se consideraba por el órgano de contratación claramente elevado, cuando lo cierto es que este precio se basó en los datos de la consulta preliminar de mercado, en la que la propia reclamante participó, y las ofertas del resto de licitadores no exceden el límite del 30%, siendo la baja media del 14,20%.

Igualmente, señala que la reclamante remarca también el hecho de que su oferta fue puntuada muy positivamente en los apartados referentes a la experiencia en inventarios del personal asignado, alegando a este respecto que, tras un análisis pormenorizado de la oferta inicial y de la documentación presentada para justificar la oferta económica, se han detectado contradicciones que habrían afectado a la valoración de su oferta si se hubieran conocido en el momento oportuno. Manifiesta, a este respecto, que la reclamante introdujo cambios en la experiencia en la práctica totalidad de la plantilla ofertada con ocasión de la justificación de su oferta económica, ajustando la experiencia declarada y el año en que fueron contratados conforme a lo dispuesto en los contratos.

Formula, a continuación, las siguientes alegaciones observando el orden seguido en la reclamación:

1ª. Falta de motivación del acuerdo de la Mesa

Alega que, con la aprobación del informe emitido, la Mesa de Contratación implícitamente manifiesta su conformidad con su argumentación y contenido, haciendo suyos sus argumentos, que sirven de motivación para la exclusión.

Igualmente, alega que en el requerimiento emitido por la Mesa de Contratación se solicita que *“justifique oportunamente la viabilidad de su oferta, en los términos recogidos en el precepto mencionado, aportando para ello cualquier información y/o documentación que resulte pertinente a estos efectos, entre la que debe encontrarse, como*

*mínimo...*”, pudiendo observarse de forma clara e inequívoca que se solicita la justificación de la oferta con cualquier información pertinente, que, como mínimo, deberá contener los elementos que se citan en el requerimiento, lo que no puede interpretarse como una limitación del derecho de justificación. Respecto a dichos elementos, señala que son básicos y necesarios para la preparación de la oferta.

Asimismo, alega que la exclusión no se ha fundamentado en no haber incluido dichos datos, sino en la vaguedad de los argumentos utilizados y en las modificaciones de la oferta inicial con objeto de cuadrar los números en la justificación de la oferta anormalmente baja.

#### 2ª. Crítica al requerimiento y al informe técnico en que se ha basado la exclusión

Alega que la valoración se ha hecho de manera global, evaluándose también el resto de las justificaciones presentadas por la reclamante.

Asimismo, señala que la solicitud de los contratos y de los TC ha forzado a la reclamante a modificar en su justificación los perfiles ofertados, lo que demuestra la necesidad y utilidad de requerir dichos documentos.

#### 3ª. Oposición a los motivos del informe técnico

Señala que se seguirá el mismo orden que utiliza la reclamante para rebatir cada una de sus aseveraciones.

1. Alega que la justificación de la oferta anormalmente baja es indiscutiblemente vaga y en ningún momento se relacionan los puntos expuestos con la bajada de precio ofertada.

Así, respecto a su experiencia, señala que no concreta en qué modo la misma redunde en el precio, no siendo un atributo exclusivo de la reclamante, sino común a todos los licitadores que, sin embargo, han ofertado un precio muy superior al de aquella.

Igualmente, respecto a la experiencia del personal adscrito al contrato, reitera las incongruencias y modificaciones realizadas entre la oferta inicial y la justificación de la oferta económica. Señala que se ofertaron un director de proyecto y un responsable de calidad, y es en la justificación de dicha oferta cuando se da a entender que los mismos van a tener una participación marginal en el proyecto, lo que constituye una modificación sustancial de la oferta inicial.

Respecto al certificado de calidad ISO, señala que, nuevamente, no se expone su relación con la oferta económica realizada.

2. Señala que la reclamante es una empresa que se dedica en exclusiva a tareas de inventario de activos y conciliación físico-contable, por lo que la totalidad de los perfiles ofertados son transversales a todos los trabajos que realizan, y, sin embargo, se ha optado por no repercutir ningún coste al responsable de calidad. Alega que, según dicho razonamiento, no debería repercutirse ningún gasto de personal al cliente, al ser dicho personal necesario en todos los proyectos. Manifiesta que, por ello, se trata de un coste directamente ligado al proyecto, que probablemente sea nada despreciable.

Reitera que la falta de dedicación horaria y de la imputación de coste alguno al director de calidad pone en riesgo la ejecución del contrato en los términos ofertados, al tener asignadas tareas concretas y relevantes.

Respecto al personal de administración, señala que el informe no entró en su valoración por cuanto su influencia en el resultado del proyecto sería anecdótica en comparación al resto de perfiles técnicos, presuponiéndose que su coste se incluiría en otros gastos.

3. Señala que la reclamante ha eliminado de su oferta la siguiente previsión al objeto de no tener que justificar su coste económico, lo que implica una modificación sustancial de la misma: *“El equipo se verá reforzado con técnicos de inventario en función de la programación final definida con el SNS”*.

Alega que la explicación dada al respecto, en el sentido de que se asignarán más personas, pero no más horas de trabajo, es absurda, siendo así que la única forma de entender la oferta es que se ofertaba ampliar el personal dedicado al proyecto en caso de que se decidiera en fase de planificación.

4. Respecto a la falta de justificación del coste de las etiquetas, se reconoce la existencia de un error en el informe de valoración, dándose por justificado dicho concepto.

En relación con la monitorización online, alega que los recursos informáticos son activos que generalmente tienen diferentes costes asociados, como los de mantenimiento o su adaptación a la situación y los activos reales existentes en el SNS-O, así como un coste por licencia, siendo así que, del contenido de la oferta inicial era imposible deducir que dicho elemento no tenía coste asociado, y tampoco se hizo el esfuerzo de explicar dicha cuestión en la justificación de la oferta económica.

Respecto al coste de los vehículos y del transporte, señala que no puede deducirse cuál será el mismo dentro del concepto “Gastos de desplazamiento y otros”. Asimismo, alega que las revisiones anuales del inventario implican la asistencia a los mismos centros que en la realización del inventario inicial, por lo que carece de sentido que el coste de los desplazamientos se reduzca de 25.000 a 7.500 euros.

Señala, respecto al coste del material de uso y de los uniformes, que la reclamante no incluyó ninguna información en la justificación de su oferta económica. Y, en relación con las tarjetas de identificación, señala que el Anexo VII establece la identificación de su personal como una obligación del contratista, por lo que la que reclamante está reconociendo un posible incumplimiento del contrato.

5. Alega que los argumentos expuestos respecto a los costes generales y al beneficio esperado debieron incluirse en la justificación de la oferta económica, así como que aquellos costes siguen sin tener una explicación suficiente.

6. Señala que todos los licitadores son empresas que se dedican a la elaboración de inventarios y todas cuentan con personal formado. Igualmente, manifiesta su preocupación sobre la posibilidad de realizar el contrato con la dedicación horaria justificada. Concluye que la reclamante no concreta de qué manera sus argumentos pueden suponer una reducción de costes del contrato.

Concluye señalando que la reclamante no sólo no ha justificado la oferta económica realizada, sino que ha modificado el contenido de su oferta para ajustarse al precio ofertado, incluso en partes de la misma que resultaban valorables. Igualmente, señala que las modificaciones realizadas y el reparto horario incluido en la justificación ponen en riesgo el cumplimiento del contrato en los términos del pliego.

QUINTO.- El 9 de enero se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose formulado nuevamente alegaciones por parte de INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. con fecha 11 de enero, donde señala que si existe algún error o discrepancia respecto a la fecha de antigüedad de alguna de las personas trabajadoras se debe a un error material, involuntario y no querido. Asimismo, alega que el órgano de contratación no puede reforzar ahora su decisión de exclusión mediante motivos ajenos a los que condujeron a su exclusión.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, conforme al artículo 122.2 de dicha ley foral.



SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la suspensión cautelar del procedimiento de contratación hasta la resolución de la presente reclamación.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé dicha suspensión de forma automática por la mera interposición de la reclamación; disponiendo en su artículo 124.4 que *“La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada”*.

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, señala en su apartado 1º que *“Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando,*

*en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral”.*

*Por último, el apartado 3º del mismo precepto prevé que “El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

*Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos”.*

Por lo tanto, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento respecto a la petición realizada por la reclamante.

SEXTO.- También con carácter previo al análisis de los distintos motivos de impugnación alegados, y dentro de las cuestiones formales relativas al procedimiento de reclamación, interesa destacar que la reclamante, con fecha 11 de enero de 2024 aprovechando el trámite de audiencia a otros interesados previsto en el artículo 126.5 de la LFCP, presenta un segundo escrito de alegaciones a la vista del informe que sobre la reclamación interpuesta ha remitido la entidad contratante. Alegaciones que, en atención al momento procedimental en que se formulan por la parte recurrente, no serán tenidas en cuenta por este Tribunal en la resolución de la reclamación interpuesta, pues como señalamos en nuestro Acuerdo 37/2023, de 24 de mayo “(...) el procedimiento de la

*reclamación especial en materia de contratación pública se rige por el principio de máxima celeridad, lo que justifica la previsión en la LFCP de unos plazos muy reducidos para la tramitación y resolución de aquella y en el que la tramitación de la reclamación se configura legalmente como una sucesión de trámites preclusivos, donde cada parte debe formular sus alegaciones en el trámite procedimental legalmente previsto, motivo por el cual, con carácter general, la presentación de los mismos fuera del plazo habilitado al efecto determina su inadmisión, salvedad hecha de aquellos supuestos en que se justifique en la complejidad del asunto o el conocimiento de nuevos datos que se desconocían en el momento de finalizar el plazo correspondiente.*

*Cabe aludir, a este respecto, a lo dispuesto en el Acuerdo 74/2020, de 4 de septiembre, de este Tribunal: (...); señalando, al respecto, que nos encontramos ante un procedimiento de trámites tasados y presidido por el criterio de máxima celeridad, en el que se trata de evitar continuos nuevos motivos de oposición y de impugnación entre las partes que llevarían a prolongar excesivamente la duración del procedimiento puesto que la admisión de nuevas alegaciones por una parte, en virtud del principio contradictorio, conlleva necesariamente la obligatoriedad de abrir un nuevo plazo para rebatirlas por las otras partes. Concluyendo que, no obstante, “(...) tampoco cabe excluir de plano tal posibilidad si bien deberá hacerse con criterios restrictivos y justificados debido a la complejidad del asunto o al conocimiento de nuevos datos que se desconocían en el momento de finalizar el plazo. En estos casos si podría justificarse la admisión de nuevas alegaciones garantizando en todo caso el principio contradictorio, que obliga a oír a todos los interesados en relación con las nuevas alegaciones (...)”.*

SÉPTIMO.- Entrando ya en las cuestiones de fondo, sostiene la reclamante que su exclusión del procedimiento derivada de no entender suficientemente justificada su oferta anormalmente baja no resulta ajustada a derecho, cuestionando al respecto tanto el contenido del requerimiento de justificación remitido al efecto, como las razones expuestas en el informe técnico emitido sobre la documentación aportada y la motivación de la propia decisión adoptada. Motivos de impugnación que fundamenta en los argumentos expuestos en el apartado correspondiente a los Antecedentes de Hecho del presente Acuerdo, a los que se opone la entidad contratante en base a las consideraciones allí indicadas, y al que nos remitimos a los efectos de evitar reiteraciones innecesarias.

Partiendo de que la oferta de la reclamante es, conforme al pliego, anormalmente baja - cuestión no discutida -, la controversia se reduce a determinar si, a la vista de la concreta documentación justificativa a estos efectos aportada y del informe técnico que la analiza, la decisión relativa a su exclusión resulta ajustada a la legalidad.

La respuesta a las cuestiones planteadas ha de partir de la regulación sobre las ofertas anormalmente bajas contenida en el artículo 98 LFCP, que dispone que *“1. El pliego determinará, por referencia al precio de licitación o al resto de ofertas presentadas, las condiciones para considerar anormalmente baja una oferta atendiendo al objeto de la prestación y las condiciones del mercado.*

*Cuando se presente una oferta anormalmente baja que haga presumir que no va a ser cumplida regularmente, antes de rechazar la oferta se comunicará dicha circunstancia a la persona afectada para que en el plazo de cinco días presente la justificación que considere oportuna.*

*La petición de información que se dirija a la licitadora deberá formularse con claridad de manera que esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta, especificando el parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta*

*2. La justificación de la oferta podrá referirse, entre otras cuestiones, a las siguientes:*

*a) El ahorro que permite el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el método de construcción.*

*b) Las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone quien licita para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*

*c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por quien licita.*

*d) El cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o en las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo XIV de la Directiva 24/2014.*

e) *El cumplimiento por parte de los subcontratistas, de las obligaciones recogidas en el apartado anterior.*

f) *La posible obtención de una ayuda estatal por parte quien licita. Si el órgano de contratación decide rechazar la oferta por considerar que la ayuda estatal es ilegal, deberá informar de ello a la Comisión de la Unión Europea.*

3. *La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos.*

*En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico de las personas cuyo conocimiento se considere apropiado para valorar los extremos contemplados en la justificación.*

4. *En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba 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 la presente ley foral.*

Previsión legal que trae causa del Considerando 103 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, conforme al cual *“Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional”.*

Expuesto el marco legal de aplicación, procede recordar la doctrina de este Tribunal respecto a las ofertas anormalmente bajas. Así, en nuestro reciente Acuerdo

97/2023, de 22 de diciembre, expusimos que la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. Igualmente, que la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática. Por ello, la apreciación de la anormalidad de una oferta requiere la previa tramitación de un procedimiento en el que se solicite el informe del servicio técnico correspondiente y se dé oportunidad al licitador identificado para que demuestre que su proposición puede ser cumplida; así, la STJUE de 27 de noviembre de 2001 (asuntos acumulados C-285/99 y C-286/99. ECLI:EU:C:2001:640) señala que la identificación de una oferta desproporcionada exige al poder adjudicador que solicite por escrito las “(...) precisiones sobre los concretos elementos de la oferta sospechosa de anomalía que le hayan hecho albergar dudas y valore después dicha oferta a la luz de las justificaciones facilitadas por el licitador afectado en respuesta a la referida petición, y que es necesario que (...) cada licitador sospechoso de haber presentado una oferta anormalmente baja disponga de la facultad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes de su oferta en un momento –que necesariamente ha de ser posterior a la apertura de todas las plicas– en el que tenga conocimiento no sólo del umbral de anomalía aplicable a la correspondiente licitación y del hecho de que su oferta haya perecido anormalmente baja, sino también de los puntos precisos que hayan suscitado las dudas de la entidad adjudicadora.”

Sobre la justificación de su oferta por el licitador afectado, hemos puesto de manifiesto que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, dada la viabilidad y seriedad de la misma. Así como que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos, no teniendo ninguno de ellos carácter vinculante. Y así, señalamos en nuestro Acuerdo 98/2022, de 24 de octubre, que “(...) como señalamos en

*nuestro Acuerdo 90/2018, de 11 de septiembre, “La justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones”. Así pues, frente a lo alegado, en este trámite no se trata de que el licitador justifique únicamente el exceso de su oferta respecto al umbral de anormalidad fijado en el pliego, en este caso un céntimo de euro, sino de que explique y justifique la viabilidad de la oferta económica que realizó, es decir, la razón o razones por las que es posible ejecutar la obra por el precio ofertado sin comprometer la viabilidad del contrato; teniendo, por tanto, atribuida la carga de proveer a la Mesa de contratación de elementos de juicio suficientes en orden a determinar si dicha oferta, considerada en su conjunto, puede ser, efectivamente, cumplida en los términos en que ha sido formulada.”*

En este sentido, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98.3 LFCP, sólo es posible, excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que “la oferta no puede ser cumplida”. O, como expresa también el artículo 69.3 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando ésta parezca anormalmente baja para los servicios de que se trate y sólo se podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2 del citado artículo.

La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormalmente baja va dirigida a convencer a la Mesa de Contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si

la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, razona que “*32 Así pues, en virtud del apartado 1 del citado artículo 69, cuando una oferta parezca anormalmente baja, los poderes adjudicadores exigirán al licitador que explique el precio o los costes que en ella se propongan, explicaciones que podrán referirse, en particular, a los elementos contemplados en el apartado 2 de ese mismo artículo. De este modo, tales explicaciones contribuirían a evaluar la fiabilidad de la oferta y permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato.*

*33 En efecto, con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo 69, el poder adjudicador deberá evaluar la información proporcionada consultando al licitador y solo podrá rechazar tal oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos.*

*34 Además, la evaluación de tal información debe efectuarse con observancia de los principios de igualdad y de no discriminación entre los licitadores, así como de transparencia y proporcionalidad, principios que se imponen al poder adjudicador, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24.”*

También hemos expuesto en numerosas ocasiones que la apreciación de la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde, en este caso, a la Mesa de Contratación o a la unidad gestora del contrato; si bien no constituye un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste, siendo competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla. Revelándose, a estos efectos, como fundamental la motivación del informe técnico evaluador de la justificación aportada por el licitador, por cuanto en caso contrario la decisión administrativa podría



considerarse arbitraria; pues, como señala la Resolución 643/2020 de 21 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*. Habiendo señalado, de igual modo, que en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por la licitadora sobre la viabilidad de su oferta, es evidente que dicho informe debe motivarse, saliendo al paso de lo alegado por el interesado, rebatiendo su argumentación mediante una resolución reforzada.

OCTAVO.- Expuesto el marco legal y doctrinal aplicable al debate planteado, procede abordar el análisis de los distintos motivos de impugnación alegados por la reclamante, comenzando por el relativo a la limitación de su derecho de justificación de la oferta derivado del hecho de que el requerimiento de justificación contiene la referencia a una serie de cuestiones de obligada acreditación o justificación, cuando el pliego no establece tal concreción.

El motivo no puede prosperar.

Efectivamente, según consta en el expediente remitido a este Tribunal, el requerimiento dirigido a la reclamante en orden a que justificase su oferta económica, tras identificar que ésta se considera, conforme al pliego, anormalmente baja por representar un 40,08% de baja respecto al precio máximo de licitación, señala que *“Consecuentemente, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, por medio del presente se le requiere para que justifique oportunamente la viabilidad de su oferta, en los términos recogidos en el precepto mencionado, aportando para ello cualquier información y/o documentación que resulte pertinente a estos efectos, entre la que debe encontrarse, como mínimo:*

- *Coste de recursos: etiquetas, sistema de monitorización/gestión, recurso de importación a AMA, vehículos/transporte, equipamiento informático, uniformes, tarjetas identificativas...*

- *Asignación del personal a la planificación (inventario, desarrollo y conciliación).*

- *Personal que se estima que van a contratar a futuro, con estimación de su coste.*

- *Contratos de los perfiles ofertados.*

- *Convenio aplicable”.*

Empero, lo cierto es que en contra de lo alegado por la reclamante la especificidad o concreción del requerimiento dirigido a los licitadores en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 98 LFCP, constituye una garantía del derecho del reclamante a justificar la viabilidad de su oferta económica, y no una limitación de la misma; debiéndose identificar por parte de la Mesa de Contratación qué aspectos o elementos de la oferta le suscitan dudas en lo que a la viabilidad de ésta se refiere, y ello sin perjuicio de que éste pueda aportar toda aquella justificación que estime conveniente a estos efectos. Así lo pusimos de relieve en nuestro Acuerdo 22/2023, de 24 de febrero, donde razonamos que “(...) *sobre la especificidad del requerimiento al licitador para que justifique su oferta anormalmente baja, ya nos manifestamos en nuestro Acuerdo 67/2022, de 23 de junio señalando que no tiene cabida un requerimiento genérico que se limite a reproducir la LFCP, teniendo el poder adjudicador la obligación de formular claramente la petición dirigida a los candidatos afectados para que éstos puedan justificar plena y oportunamente la seriedad de sus ofertas: “la STJUE de 27 de noviembre de 2001 (asuntos acumulados C-285/99 y C- 286/99. ECLI:EU:C:2001:640) señala que la identificación de una oferta desproporcionada exige al poder adjudicador que solicite por escrito las (...) precisiones sobre los concretos elementos de la oferta sospechosa de anomalía que le hayan hecho albergar dudas y valore después dicha oferta a la luz de las justificaciones facilitadas por el licitador afectado en respuesta a la referida petición, y que es necesario que (...) cada licitador sospechoso de haber presentado una oferta anormalmente baja disponga de la facultad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes de su oferta en un momento –que necesariamente ha de ser posterior a la apertura de todas las plicas– en el que tenga*

*conocimiento no sólo del umbral de anomalía aplicable a la correspondiente licitación y del hecho de que su oferta haya periclitado anormalmente baja, sino también de los puntos precisos que hayan suscitado las dudas de la entidad adjudicadora.*

*En sentido análogo, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 30 de diciembre de 2019, recuerda que la STJUE de 29 de marzo de 2012, asunto SAG ELV Slovensko a.s., C-599/10 (TJCE 2012, 75), apartados 31 y 32, recuerda que el efecto útil del artículo 55, apartado 1, de la Directiva 2004/18 (LCEur 2004, 1837, 3331 y LCEur 2005, 2862) exige que recaiga en el poder adjudicador la obligación de formular claramente la petición dirigida a los candidatos afectados para que éstos puedan justificar plena y oportunamente la seriedad de sus ofertas, aunque incumbe exclusivamente al juez nacional verificar, teniendo en cuenta todos los documentos que figuran en autos, si la petición de aclaraciones permitió que los candidatos afectados explicaran suficientemente la composición de su oferta. Concreción que no podemos apreciar en nuestro caso, pues se remitió a la reclamante un requerimiento genérico, que se limita a reproducir los apartados a) a d) del artículo 98.2 LFCP relativos a algunas de las cuestiones a que podrá referirse la justificación de la oferta; si bien como indicamos entre otros en nuestro Acuerdo 97/2021, de 29 de septiembre, de ello no cabe, cuando menos de antemano, apreciar infracción alguna, pues si bien la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento, la falta de concreción de éste supone que, “a priori”, puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato y la posibilidad de solicitar aclaraciones respecto a la justificación presentada sin que se vea afectado por ello el principio de igualdad de trato.”*

NOVENO.- Denuncia la reclamante, como segundo motivo de impugnación, que la decisión adoptada por la Mesa de Contratación adolece de falta de motivación, por cuanto se limita a aprobar el informe técnico emitido en relación con la documentación justificativa aportada, sin indicar las razones que le llevan a asumirlo; motivo que tampoco puede tener favorable acogida.

La motivación constituye uno de los requisitos de aquellos actos en cuya virtud se resuelve la exclusión de las ofertas presentadas por los licitadores, también exigible en aquellos supuestos en que la exclusión se produzca anticipadamente, de forma previa a la adjudicación del contrato, como consecuencia de la formulación de ofertas anormalmente bajas, como es el caso.

Como reiteradamente ha señalado el Tribunal Supremo, la motivación de los actos administrativos tiene un carácter finalístico, de manera que *“La exigencia de la motivación de los actos administrativos responde, según reiterada doctrina jurisprudencial, de la que es exponente la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, a la finalidad de que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión el cuándo, cómo y por qué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para la defensa de sus derechos e intereses, permitiendo también, a su vez, a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa; de tal modo que la falta de esa motivación o su insuficiencia notoria, en la medida que impiden impugnar ese acto con seria posibilidad de criticar las bases y criterios en que se funda, integran un vicio de anulabilidad, en cuanto dejan al interesado en situación de indefensión”*. (Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 4 de abril de 2012, rec. 3406/2010).

También hemos manifestado de forma reiterada – por todos, Acuerdo 87/2021, de 26 de agosto – que en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad, es exigible una resolución reforzada, esto es, que fundamente los motivos o razones que justifiquen tal exclusión; mientras que en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación.

Sobre el particular, el Tribunal General de la Unión Europea en Sentencia de 4 de julio de 2017, asunto T-392/15, analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es

anormalmente baja, indicando que esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja. En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incurra en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.

Como resulta del expediente administrativo, la Mesa de Contratación, con fecha 31 de octubre de 2023, encomendó al Servicio de Infraestructuras del SNS-O la valoración de la información proporcionada por la reclamante para justificar la viabilidad de su oferta económica; servicio que emite, con fecha 11 de diciembre, el correspondiente informe que es aprobado por la Mesa de Contratación en la reunión celebrada el 14 de diciembre siguiente, acordando su exclusión del procedimiento. Resultando así que dicho órgano colegiado ha observado las garantías previstas en el artículo 98.3 de la LFCP, recabando el preceptivo asesoramiento técnico; asesoramiento que, además no tiene carácter externo, sino que ha sido realizado por un servicio del propio órgano de contratación, del que se presume su imparcialidad y acierto.

Si bien es cierto que, según consta en el acta de la citada reunión, la Mesa de Contratación hace suyo el criterio expresado en el informe técnico, adoptando la decisión indicada en base al contenido del mismo, sin reflejar en el acto consideración adicional alguna al respecto, también lo es que de tal circunstancia no cabe colegir, sin más, un defecto de motivación en la decisión adoptada, pues resulta admisible la motivación “in aliunde”, siempre, eso sí, que se cumplan los requisitos del artículo 88.6 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que establece que *“La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma”*.

Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 julio 2003 cuando razona que *“(…) la posibilidad de que la motivación venga a ser sustituida por el hecho de que se incorporen al expediente administrativo los correspondientes informes, como ha ocurrido en el presente caso”*. Acude, en definitiva, aunque no lo manifieste expresamente, a la motivación *“in aliunde”*, es decir, a *“la aceptación de informes o dictámenes obrantes en el expediente procediendo en los acuerdos de que se trate debido a la unidad orgánica de los expedientes, y a la interrelación existente entre sus distintas partes, considerados como elementos integrantes en un todo, rematado por actos que pongan fin a las actuaciones”*, aceptada dicha motivación por reiterada jurisprudencia de esta Sala -así, por todas, sentencia de 15 de febrero de 1991- a la que también ahora nos acogemos”. Doctrina también recogida por el mismo Tribunal en su Sentencia 1819/2018, de 19 de diciembre, en la que afirma que la motivación de una resolución puede hacerse bien directamente, bien por referencias a informes o dictámenes obrantes en las actuaciones.

Como señalamos en nuestro Acuerdo 53/2021, de 8 de junio, para que la técnica *in aliunde* cumpla con las exigencias de motivación el Tribunal Supremo ha establecido (sentencias de 16 de febrero de 2015 y de 21 de octubre de 2011) que resulta necesario, en primer lugar, que los informes consten en el expediente administrativo y que el destinatario haya tenido acceso al mismo y, además, en segundo lugar, que los informes estén debidamente motivados. Veamos, pues, si tales requisitos concurren en este caso.

Queda acreditado que el citado informe obra en el expediente de contratación y que la reclamante ha tenido acceso al mismo, pues así se deduce del propio escrito de interposición donde se transcriben y rebaten las aseveraciones realizadas en dicho informe para analizar la justificación aportada.

Dicho lo anterior, tal y como señala la Resolución 186/2019, de 5 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en que la reclamante residencia su alegación, *“es imprescindible que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, pudiendo ser esa motivación sucinta, a los efectos de que la mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, en su decisión, puedan razonar o fundar su decisión.*

*De no cumplirse con el requisito de motivación antes expuesto, la decisión discrecional del órgano de contratación calificando una oferta de anormal o desproporcionada, cuando, como es el caso, no constan en el expediente las circunstancias que el citado órgano tomó en consideración en el momento de adoptar la correspondiente decisión, cabría calificarla de arbitraria, pues como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1984 ‘lo discrecional se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, mientras que lo arbitrario, o no tiene motivación respetable sino pura y simplemente la conocida como sit pro rationes voluntas, o la que ofrece es tal que escudriñando en su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación su carácter realmente indefendible y su inautenticidad. Por ello el primer criterio de deslinde entre lo discrecional y lo arbitrario es la motivación, porque si no hay motivación que la sostenga el único apoyo de la decisión será la voluntad de quien la adopte’”.*

Pues bien, en nuestro caso, y a la vista del contenido del informe técnico, no podemos sino afirmar que se encuentra suficientemente motivado, dado que examina las justificaciones formuladas por la reclamante en relación con su oferta económica, exponiendo los motivos por los que la misma no se considera viable.

Así pues, habiéndose observado en este caso las garantías citadas en orden a la admisibilidad de la motivación in aliunde, no podemos sino admitir que, en contra de lo alegado, la decisión adoptada por la Mesa de Contratación se encuentra, desde el punto de vista formal, suficientemente motivada; cuestión distinta son las discrepancias manifestadas respecto a las concretas razones que sustentan la decisión adoptada, de las que nos ocupamos en el siguiente fundamento de derecho.

DÉCIMO.- Señala la reclamante, como último motivo de impugnación, el error cometido en el informe técnico al valorar la justificación aportada en orden a acreditar la viabilidad de su oferta anormalmente baja, cuestionando, por tal motivo, la legalidad de la decisión objeto de impugnación.

Delimitado en tales términos el debate planteado, procede recordar, de un lado, que tal y como señala este Tribunal en su Acuerdo 49/2023, de 22 de junio, la justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición en los términos en que fue presentada al procedimiento de contratación, aclarando los elementos en que se fundamentó la misma, atribuyéndose la carga de dicha justificación a quien formuló la oferta. Así como que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas; y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca.

En este sentido, como bien expone el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 265/2022, de 7 de julio, el contenido de la justificación ha de ir referido a las prestaciones objeto del contrato. Las empresas deciden libremente la composición de sus ofertas económicas de acuerdo a los criterios establecidos en el Pliego y son conocedoras de los factores de todo tipo que han tenido en cuenta para su formulación en los términos en que la han presentado, valorando incluso el riesgo de exclusión al que se exponen, si sus propuestas son anormalmente bajas y el riesgo de no resultar adjudicatarias, si los precios que proponen son demasiado altos o cercanos a los máximos establecidos por el Pliego. Justificación de la viabilidad de la oferta que debe efectuarse en su momento procedimental oportuno y no vía subsanación o aclaración o vía recurso.

Y de otro lado, no podemos sino reiterar que la decisión adoptada por la Mesa de Contratación sobre la viabilidad de la oferta anormalmente baja a la vista de la documentación justificativa aportada está amparada por la discrecionalidad administrativa, no pudiendo sustituirse el criterio técnico expuesto en la misma por un



criterio jurídico ni la decisión sobre la posibilidad de su cumplimiento, siendo competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que no se haya incurrido en error material al ejecutarla, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable.

Partiendo de tales premisas, la justificación presentada alude a la experiencia de la licitadora y de su equipo de trabajo, aportando la identificación del personal y de sus contratos de trabajo, y a la posesión de un certificado de calidad, pero lo cierto es que no explica la forma en que ello repercute en la baja del precio ofertado; resultando, por tal motivo y como expone la entidad contratante, insuficiente a los efectos indicados.

Sobre el perfil de director de calidad, mientras que la memoria presentada en el sobre B de su proposición lo contempla como parte del equipo de trabajo en la justificación de la oferta económica no se le asigna coste, cuando lo cierto es que resulta indiscutible que la imputación de personal a la prestación del servicio siempre lleva aparejado un coste para el contratista, con independencia de que este lo considere como una obligación de la empresa, como manifiesta la reclamante. Sin que a ello quepa oponer que el informe valorativo de la justificación no aluda al hecho de que tampoco se imputa coste alguno al personal de administración, pues ello podría ser considerado, en todo caso, como una omisión de dicho informe, pero que en modo alguno subsana la falta de justificación del gasto del director de calidad.

Siguiendo con las cuestiones relativas a la justificación de la oferta en atención al equipo de trabajo, se advierte que mientras que en el apartado 3.3 de la memoria se indica que *“El equipo se verá reforzado con técnicos de inventario en función de la programación final definida con el SNS”*, no sólo no se indica nada al respecto en la justificación aportada, sino que se señala expresamente que *“Inventaria no tiene prevista la contratación de personal extra para la ejecución del proyecto presentado”*; afirmación que no guarda coherencia con lo ofertado y que no cabe justificar ahora en sede de reclamación indicando que el refuerzo sería con personal que ya forma de su plantilla,

pues tal justificación debe obviamente realizarse en el momento procedimental habilitado al efecto.

Alude también el informe técnico a la falta de justificación de los costes correspondientes a las etiquetas, sistema de monitorización, gastos de desplazamiento, equipamiento informático, uniformes y tarjetas identificativas, reconociendo el órgano de contratación que el informe incurre en un error cuando afirma que no se han justificado los costes de las etiquetas; error que debemos hacer extensivo a lo relativo a la herramienta de monitorización online por cuanto ya en la oferta se especificó que la aplicación era propia, de ahí que no se imputa coste alguno al respecto y a las previsiones relativas a los gastos de desplazamiento, pues en contra de lo señalado en el informe tal partida se incluyó en la justificación presentada. Igual sucede con las consideraciones que el informe realiza sobre el hecho de que la justificación no incluye referencia alguna al coste del material de uso y uniformes, pues lo cierto es que el pliego tampoco establece ninguna obligación al respecto, más allá de señalar su Anexo VII que *“El personal operativo encargado del servicio de inventario deberá estar correctamente equipado e identificado desde el primer día, mostrando siempre el aspecto decoroso y aseado que el servicio requiere”*. Al contrario de lo que sucede con las placas identificativas del personal, pues en contra de lo alegado por la reclamante, el pliego señala que dicho personal *“deberán ir provistos permanentemente de una placa identificativa colocada en lugar visible (especificando nombre y apellidos, empresa a la que pertenece y todo ello acompañado de una fotografía reciente)”*, de forma que, aun cuando cabe presumir que el coste asociado a dicha identificación no será muy elevado, resulta claro que constituye una obligación del contratista.

En relación con los costes generales y el beneficio industrial, como señalamos en nuestro Acuerdo 100/2022, de 28 de octubre, pueden depender de la decisión estratégica y situación de cada empresa en particular, sin que pueda imputarse un porcentaje fijo a dichos conceptos. Sin embargo, debemos advertir que la reclamante no hizo ninguna manifestación en la justificación de su oferta económica a este respecto, sin que a tales efectos resulte admisible hacerlo en el escrito de interposición de la reclamación, donde respecto al beneficio industrial incluye unos cuadros comparativos de la oferta y su coste,

pues como señalamos en nuestro Acuerdo 52/2022, de 3 de junio, la reclamación no puede constituir la vía para suplir una insuficiente justificación de la oferta; y ello sin perjuicio además de que tampoco en dicho escrito aclara la forma en que los gastos generales se imputan a este servicio, ni en qué cuantía.

Finalmente, en lo que respecta a la formación del personal lo que el órgano de contratación considera no justificado no es tanto el precio ofertado en dichos conceptos, sino la dedicación horaria del personal, cuando lo cierto es que el pliego no contiene ninguna dedicación mínima u obligatoria a este respecto. Cuestión ésta, por otro lado, ajena a esta fase del procedimiento, donde lo que se está ventilando es si la oferta económica realizada es viable para ejecutar satisfactoriamente el contrato, no si la oferta incumple el pliego, pues en tal caso lo procedente hubiera sido, en su caso, la exclusión de la oferta conforme a la posibilidad prevista en el artículo 97 de la LFCP.

A la vista de las consideraciones expuestas, no podemos sino reiterar que tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormalmente baja, va dirigido a convencer a la Mesa de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada.

Sentado esto, si bien la reclamante acierta, como se ha expuesto, cuando identifica ciertos errores en el informe de viabilidad, lo cierto es que éstos se refieren a aspectos puntuales que, a juicio de este Tribunal, no tienen entidad suficiente como para desvirtuar la conclusión que, sobre el conjunto de la justificación aportada, se alcanza en el mismo, pues lo cierto es que a pesar de ello la justificación del precio no incluye, como se ha expuesto, la totalidad de los costes derivados de su oferta y referidos en el requerimiento sustanciado con tal finalidad. Así, y partiendo de los límites que debemos observar en el control de las decisiones adoptadas en relación con la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas, teniendo en cuenta el resto de las consideraciones expuestas en el

informe técnico emitido, consideramos razonable entender que no se ha justificado suficientemente el precio ofertado; resultando, por tanto, ajustada a derecho la decisión en tal sentido adoptada por la Mesa de Contratación, lo que nos lleva también a la desestimación de este motivo de impugnación.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

#### ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 14 de diciembre de 2023, por el que se le excluye del procedimiento de adjudicación del contrato “*OB13/2023 Elaboración del inventario contable de inmovilizado del SNS-O*”, licitado por dicho organismo autónomo.

2º. Notificar este acuerdo a INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S.L., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 1 de febrero de 2024. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.