

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA DIPUTACIÓN DE GRANADA**

Núm. de recurso: 2024/REC\_01/000011  
Recurrente: INDALIM SL  
Recurrido: DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA  
Ponente Sr.: D. ILDEFONSO COBO NAVARRETE

**RESOLUCIÓN N<sup>a</sup>: 14/2024**

En Granada, a la fecha de la firma electrónica.

VISTO el recurso interpuesto por D<sup>a</sup> Carmen Sáez González, en nombre y representación de INDALIM SL (en adelante LA RECURRENTE) con CIF B-04173944, contra “Informe emitido sobre justificación de oferta anormalmente baja referente a los LOTE 1 Y LOTE 5 del contrato de suministro de productos de limpieza y aseo personal para la Residencia Rodríguez Penalva” (Expte SU 14/2023).

Este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:


**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero:** Por Resolución n<sup>o</sup> 5149/2023, de 25 de octubre de 2023, de la Diputada Delegada de Reto Demográfico y Contratación se aprobó el expediente de contratación SU 14/2023 SUMINISTRO DE PRODUCTOS DE LIMPIEZA Y ASEO PERSONAL PARA LA RESIDENCIA RODRÍGUEZ PENALVA, DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE GRANADA, mediante procedimiento abierto sometido a regulación armonizada, con un único criterio de adjudicación, así como los correspondientes pliegos y el gasto.

**Segundo:** Un vez publicado el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público estatal y en el DOUE, el plazo de presentación de proposiciones finalizó el 27 de noviembre de 2023, durante el cual, concurrieron un total de 13 licitadores, siendo INDALIM, S.L. (en adelante LA RECURRENTE) una de ellos, al presentar oferta (en lo que aquí interesa ahora) a los lotes 1 y 5 del objeto del contrato.

**Tercero:** Celebrada sendas mesas de contratación por la Diputación Provincial, en fecha 18 de diciembre de 2023 y 23 de enero de 2024, se procedió a la apertura de las ofertas económicas presentada por los licitadores a los lotes 1 y 5. En la mesa de 23 de enero, tras realizar los oportunos cálculos conforme a los parámetros objetivos establecidos en el PCAP se comprobó que las proposiciones presentadas por INDALIM SL (LA RECURRENTE) a los lotes 1 y 5 se encontraban incursas en valores anormalmente bajos, motivo por el cual la mesa acordó conceder un plazo de 2 días hábiles para su justificación, conforme a lo previsto en el art. 149 de la LCSP.

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	1/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



**Cuarto:** Dentro del plazo concedido, INDALIM S.L. presentó la justificación requerida para ambos lotes, que fue objeto de informe técnico elaborado el día 23 de febrero de 2024 donde concluía que las respectivas oferta presentadas para los lotes 1 y 5, NO quedaba suficientemente justificadas en cada uno de los lotes. Informe que fue aprobado por unanimidad en la mesa de contratación celebrada el día 18 de abril de 2024, con la consiguiente propuesta de declaración de las ofertas presentadas por INDALIM SL para los lotes 1 y 5 como anormales y su exclusión del procedimiento de licitación (según consta en Informe de 30 de julio de 2024 remitido por el órgano de contratación a este Tribunal de Contratos).

La valoración de las distintas ofertas económicas y la desestimación de la justificación de valores anormales presentadas por INDALIM SL a lote 1 (Detergente, jabones y productos químicos) y al Lote 5 (Menaje) fue publicada en la PCSP el 30 de abril de 2024.

**Quinto:** El 2 de mayo se presenta en el Registro de la Diputación Provincial de Granada escrito impugnando el Informe técnico que considera no justificadas las ofertas anormalmente bajas presentada por INDALIM SL a los lotes 1 y 5 del Expte SU 14/2023.

Con fecha 30 de julio de 2024, se emite el informe del órgano de contratación conforme a lo previsto en el art. 56.2 LCSP.

**Sexto:** Conferido trámite de audiencia a todos los interesados, no ha presentado ninguna alegación en el plazo indicado al efecto.


### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO:** En primer lugar, hay que afirmar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso en virtud de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Reglamento provincial que lo regula (BOP de 31/12/2012), al tratarse de una licitación convocada por la Diputación Provincia de Granada para adjudicar un contrato de suministros de valor estimado superior a los cien mil euros (arts. 44.1.a y 2.c de la LCSP).

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, combate LA RECURRENTE el informe técnico de valoración de 23 de febrero de 2024 donde se concluye que las respectivas ofertas presentadas por INDALIM SL para los lotes 1 y 5 NO quedaban suficientemente justificadas en ningún caso.

Según el art. LCSP únicamente son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos de trámite adoptados en el procedimiento de licitación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	2/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



En este caso, aun cuando LA RECURRENTE se dirige contra un informe técnico y es cuestionable que el mismo tenga per se el carácter de acto de trámite cualificado, debemos tener presente que el propio órgano de contratación en su informe al recurso manifestó que éste ha sido admitido por la mesa de contratación de 18 de abril y, en base al mismo, se ha propuesto la exclusión del licitador, por lo que conforme al principio *pro actione* debemos admitir el recurso.

**SEGUNDO:** El recurso tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el 2 mayo 2024, por tanto, dentro del plazo de 15 días hábiles siguiente a la fecha de notificación del acuerdo impugnado, publicado en la PCSP el 30 de abril de 2024, conforme a lo señalado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

**TERCERO:** El recurso ha sido presentado por la representación legal (según se acredita con poder notarial adjunto al recurso) de la mercantil INDALIM SL, sociedad que ha concurrido al procedimiento de contratación como licitadora.


Según dispone el artículo 48 de la LCSP, podrán interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

**CUARTO:** Los motivos que se alegan por LA RECURRENTE están exclusivamente relacionados con el contenido del informe técnico de 23 de febrero 2024, posteriormente aceptado por la Mesa de contratación de 18 DE de abril, que considera que la justificación presentada por la licitadora no explica el bajo nivel de los precios o costes de las ofertas propuesta para los lotes 1 y 5.

LA RECURRENTE sostiene que la acreditación del cumplimiento de uno o varios de los supuestos prevista en el art. 149.4 LCSP podría ser suficiente para la aceptación de la oferta anormalmente baja. A continuación intenta rebatir, uno a uno, todos los argumentos invocados en el informe técnico para rechazar la justificación presentada, alegando en síntesis: a) que no puede justificar los precios de coste sin desvelar su estrategia de compras y suministro, información que tiene carácter confidencial y constituye su fondo de comercio, además de que los precios de su proveedores están sujetos a confidencialidad; b) en cuanto al empleo y al salario de sus empleados, tiene un convenio colectivo propio publicado en el BOJA que mejora el del sector, además de tener implantado un plan de productividad; c) Las mejoras derivadas de la implantación del tecnologías TICs y de logística han sido enumeradas en su justificación, desconocen cuál es el cauce que el informante considera idóneo para su verificación. Afirman que esas mejoras forman parte de su saber hacer ("know how"); d) entiende que queda acreditado el respeto a las obligaciones de carácter medioambiental de aplicación.

Por último, sostiene el recurso, con cita de diversas resoluciones del TACRC, que la justificación debe estar dirigida exclusivamente a despejar posibles dudas sobre la viabilidad de la oferta, sin que sea necesario que por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma (Resolución nº 149/2016, de 19 de febrero). No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada sino de proveer de

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	3/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



argumentos que permitan al órgano de contratación llevar a cabo la convicción de que se puede llevar a cabo (Resolución nº 517/2016, entre otras).

**QUINTO:** El informe al recurso del órgano de contratación, de 30 de julio de 2024 (Doc. 21 Expte adtvo), consta de dos partes diferenciadas: la primera es un informe emitido por el Área de Contratación de la Diputación que se circunscribe al iter del procedimiento de licitación, remitiéndose en cuanto al fondo del asunto al informe solicitado a la Dirección General de Centros Sociales de la Diputación; la segunda, es el informe emitido por los técnicos de esta Dirección el 23 de julio de 2024 (Doc 21 expte adtvo) dando respuesta al fondo del asunto planteado por el recurso.

El informe viene a refrendar los argumentos ya expuestos por el informe técnico de 23 de febrero (emitido por la misma Área de Centros Sociales de la Diputación) contra el que se dirige el recurso especial. En síntesis y reiterando lo ya dicho, el informe considera que la justificación presentada por INDALIM SA al amparo del art. 149 LCSP no aporta documentación necesaria o suficiente para acreditar el bajo nivel de precios o de costes ofertado. En concreto, se refiere a la siguiente documentación: a) acreditar el coste de cada uno de los productos del lotes, mediante facturas si los adquiere de otro proveedor o según costes de producción si es el fabricante; b) presentar nóminas y contratos para justificar el mantenimiento del empleo y el respeto de los salarios; c) presentar el Modelo 347 para acreditar la política de concentración de suministros; d) demostrar cuantitativamente la reducción de costes basadas en la aplicación de soluciones TIC. En conclusión el informe reitera que la oferta debe ser excluida por resultar incompleta la justificación de los valores anormalmente bajos.

**SEXTO:** La existencia de ofertas anormalmente bajas se configura como presunción iuris tantum de que, como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la oferta no pueda ser cumplida, exigiendo un procedimiento contradictorio, en que se dé la oportunidad a los licitadores de justificar la viabilidad de su oferta, correspondiéndoles justificar su proposición, de modo que sólo si no justificaban la posibilidad de cumplir el contrato con su oferta, o lo hacen en forma insuficiente, el órgano de contratación puede excluirlos.

El TACRC tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incurso en “valores anormales o desproporcionados”, plasmada, entre otras, en la Resolución nº 896/2024, de 26 de septiembre, y la Resolución nº 1641/2023, de 21 de diciembre:

*“- 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;*

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	4/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



- 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".

En cuanto al contenido del requerimiento para la justificación de la oferta, éste debe formularse con claridad, como expone el artículo 149.4 de la LCSP de manera que los licitadores estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de su oferta. En este sentido, se manifiesta el TACRC en las citadas Resoluciones 896/24 y 1642/23, con cita de Resolución nº 1607/2022, de 22 de diciembre: "(n) resulta contrario, en principio, a la LCSP, un requerimiento que, como el realizado en el presente caso por el órgano de contratación, reproduzca textualmente el contenido del referido artículo 149.4 de la LCSP, siempre que permita al licitador conocer el alcance de la justificación que debe presentar".

**SEPTIMO:** La aplicación de la anterior doctrina nos debe conducir a la estimación del recurso por dos razones:

La primera de ellas es el contenido de los requerimientos enviados por la Diputación al licitador, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el 19 de diciembre de 2023 para Lote 5 (doc. 13 Extp advto) y el 24 de enero de 2024 para Lote 1 (Expte advto) que dicen literalmente: "....para que justifique y desglose razonada y detalladamente la baja realizada conforme a lo establecido en el art. 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, con justificación expresa sobre los costes laborales que haya tenido en cuenta para elaborar su oferta".

Es decir el requerimiento contiene una mera remisión al art 149 LCSP y una mención expresa a los costes laborales (que, dicho sea de paso, este Tribunal no alcanza a ver cuál es la relación que tienen tales costes con el cálculo del presupuesto base de licitación de este contrato de suministros y la baja ofertada sobre los distintos precios unitarios). Tanto el informe técnico de 23 de febrero impugnado, como el

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	5/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



posterior informe del órgano de contratación al recurso de 23 de julio de 2024, considera como no justificada la baja anormal de LA RECURRENTE, en esencia, porque no aporta diversa documentación que la respalde, como podría ser las facturas de los artículos adquiridos a sus proveedores, los contratos de sus empleados, el modelo 347 de la AEAT (Declaración anual de operaciones con terceras personas), etc. Sin embargo, no podemos desconocer que el requerimiento tiene un contenido genérico y no hace mención o referencia expresa ese tipo de documentación, que podríamos denominar de apoyo o complementaria, y en consecuencia no permitía al licitador conocer el alcance de la justificación que debe presentar, apartándose de la doctrina del TACRC que hemos expuesto.

En segundo lugar, tal y como indica LA RECURRENTE, NO se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación tener la convicción de que se puede llevar a cabo. En este sentido la justificación aportada por LA RECURRENTE (Doc. 12 y 14 Expte adtvo) incluye una relación de los principales proveedores de INDALIM SL para justificar la concentración de suministros en un número reducido de aquellos que le permite obtener mejores precios, la implantación de soluciones logísticas a través sus almacenes provinciales que les permite reducir los tiempos de entrega y reducir los costes de distribución, además, también aporta determinados certificados que acreditan el cumplimiento de normas de calidad en el servicio y de protección ambiental.

Y a esto habría que añadir que, según el cuadro de valoraciones de los otros lotes del contrato (Doc. 17 Expte adtvo) resulta que la oferta de INDALIM SA es la mejor valorada en el Lote 4. Artículos de droguería, es decir que, al menos, para ese tipo de productos, la Residencia Rodríguez Penalva pasa a ser su cliente, lo que bien podría facilitar la aplicación de soluciones logísticas implementadas por el licitador en los que refiere al suministro de los Lotes 1 y 5.


En definitiva, existen elementos suficientes para considerar que la oferta se puede llevar a cabo. Motivo bastante para estimar el recurso e invalidar el informe impugnado que determinó la exclusión de las ofertas presentada por LA RECURRENTE a los Lotes 1 y 5, y retrotraer el procedimiento al momento previo al de exclusión de su oferta.

Por lo expuesto, este Tribunal Provincial acuerda:

**PRIMERO:** ESTIMAR el RECURSO interpuesto por INDALIM SL contra “Informe emitido sobre justificación de oferta anormalmente baja referente a los LOTE 1 Y LOTE A del contrato de suministro de productos de limpieza y aseo personal para la Residencia Rodríguez Penalva” (Expte SU 14/2023) que determinó su exclusión de la licitación, ordenando la retroacción del procedimiento al momento previo al de exclusión de su oferta.

**SEGUNDO:** Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento. Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la recepción de la notificación de esta

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones	Página 6/7		
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		





resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**Presidente**

**D. Ildefonso Cobo Navarrete**

**Vocal**

**D. José Miguel Carbonero Gallardo**

**Vocal suplente**

**D. José Ignacio Martínez García**

Código Seguro De Verificación	AO4DMmIeROHincRftYEHDw==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	21/10/2024 14:41:13
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	21/10/2024 12:30:55
	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	21/10/2024 12:04:34
Observaciones		Página	7/7
Url De Verificación	<a href="https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/">https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/</a>		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		

