



Recurso nº 1649/2023

Resolución nº 83/2024

Sección 1ª

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

En Madrid, a 25 de enero de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. F.G.B., en representación de VETTONIA SEGURIDAD, S.A., contra la Resolución de la Delegada Especial de Extremadura, de 26 de octubre de 2023, por la que le excluye y adjudica la licitación convocada por la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) para contratar los "*Servicio de Seguridad Privada a prestar en los Edificios de la Delegación Especial de la AEAT de Extremadura*" (Expediente 23B00060200), lote 2, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 14 de junio de 2023, a las 12:31 horas, en el Perfil del Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector público (PCSP), y el 16 de junio en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 15 de junio en el Boletín Oficial del Estado (BOE); se publica el anuncio del contrato de servicio de seguridad privada a prestar en los edificios de la Delegación Especial de la AEAT de Extremadura, expediente 23B00060200, licitado por la Gerencia de informática de la Seguridad Social.

El contrato, calificado como de servicios, clasificación CPV 79710000, servicios de seguridad, tiene un valor estimado de 1.175.811,34 euros, IVA excluido, estando sujeto a regulación armonizada, licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, presentación de la oferta electrónica, estando dividido en dos lotes.

En el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en lo que al recurso importa, se señala lo siguiente.



“10.4. Una oferta se considerará anormalmente baja cuando se cumplan las siguientes condiciones:

1. Cuando concurra a la licitación un solo licitador:

$$P \leq ((0,05 \cdot C + 75) / 100) \cdot PBL$$

P: Precio de la oferta

C: Porcentaje que supone la puntuación que ha obtenido el licitador en los criterios distintos del precio con respecto a la puntuación máxima que se puede obtener en dichos criterios.

Lo anterior se entiende sin perjuicio de la facultad del Órgano de Contratación de apreciar, no obstante, previa audiencia a los licitadores autores de dichas proposiciones y la emisión de los informes técnicos oportunos, que las mismas pueden ser cumplimentadas, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP. Para aplicar el régimen de apreciación de ofertas desproporcionadas o anormales en las proposiciones formuladas por distintas empresas pertenecientes a un mismo grupo, se actuará de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.3 de la LCSP.

Asimismo, se rechazará la oferta que se compruebe que es anormalmente baja porque no cumple la normativa sobre subcontratación, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios sectoriales vigentes.

Se considerará también que una proposición contiene valores anormales o desproporcionados cuando incumpla las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo establecidas por la normativa laboral vigente y el convenio colectivo de aplicación, y cuando incumpla las condiciones medioambientales previstas en la normativa vigente.



Serán rechazadas aquellas proposiciones que, al justificar una baja incurso en presunción de temeridad, se compruebe que incumple el apartado e) del artículo 215.2 de la LCSP”.

Así mismo se une al PCAP un Anexo V “*listado de personal de seguridad adscrito a la AEAT de Extremadura conforme al artículo 130 LCSP*”.

Segundo. Llegado el término de presentación de ofertas, entre los licitadores al lote 2 está VETTONIA SEGURIDAD, S.A.

El 14 de julio de 2023, la mesa examina la documentación acreditativa de la capacidad y solvencia, requiriendo la subsanación de diversa documentación.

El 19 de julio, la mesa da por subsanados los defectos admitiendo a todos los licitadores, y seguidamente procede a la apertura de los archivos electrónicos en que obran las ofertas.

Tras valorar las ofertas del lote 2 la mesa acuerda lo siguiente.

“Sin perjuicio de la constatación de que ninguna de las ofertas está incurso en presunción de anormalidad, se aprecia la posible falta de viabilidad de tres de las ofertas presentadas al lote 2, las correspondientes a INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U., VETTONIA SEGURIDAD, S.A., y FISSA SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L.U., por los motivos que se señalan a continuación:

OFERTA ECONÓMICA PRESENTADA POR INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U. Se observa que su oferta de 187.714,20 euros no cubre los costes directos asociados al contrato de 11.607,13 euros adicionales a los costes salariales de 180.871,15 euros, de lo que se infiere un posible error manifiesto en el importe de la proposición (artículo 84 del RGLCAP).

OFERTA ECONÓMICA PRESENTADA POR VETTONIA SEGURIDAD, S.A.

Se observa que su oferta de 188.277,00 euros no cubre los costes directos asociados al contrato de 11.607,13 euros adicionales a los costes salariales de 180.871,15



euros, de lo que se infiere un posible error manifiesto en el importe de la proposición (artículo 84 del RGLCAP).

OFERTA ECONÓMICA PRESENTADA POR FISSA SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L.U.

Se observa que su oferta de 192.353,10 euros no cubre los costes directos asociados al contrato de 15.597 euros adicionales a los costes salariales de 240.611,06 euros, de lo que se infiere un posible error manifiesto en el importe de la proposición (artículo 84 del RGLCAP)”.

Recibidas las alegaciones solicitada, el 2 de octubre la mesa adopta el siguiente acuerdo.

“1.- Análisis del informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas económicas en el procedimiento con número de expediente 23B00060200 para adjudicar el contrato de Servicio de Seguridad Privada a prestar en los Edificios de la Delegación Especial de la AEAT de Extremadura.

(...) En la presente sesión, se pone a disposición de la Mesa de Contratación el contenido del informe, que concluye lo siguiente:

CONCLUSIÓN SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE VIABILIDAD DE LA OFERTA DE VETTONIA SEGURIDAD, S.A.

VETTONIA SEGURIDAD, S.A., atendió al requerimiento de justificación de la viabilidad de su oferta al lote 1 y su oferta al lote 2 presentando dos documentos, cada uno de los cuales lleva por título “Justificación de la oferta económica presentada por VETTONIA SEGURIDAD, S.A.”, a la vista de lo cual el informe técnico concluye lo siguiente:

(...) - Sobre su oferta al lote 2: “Que la proposición económica realizada por la empresa VETTONIA SEGURIDAD, S.A., al estar condicionada al cumplimiento de unas determinadas concurrencias y existir diferencias en el cálculo de horas ofertado,



pluses y vacaciones, no puede resultar viable, al no contemplar todos los costes salariales para la ejecución del contrato en los términos establecidos y no justificar satisfactoriamente el bajo nivel de costes propuestos”.

A la vista de lo anterior, se adopta el siguiente:

ACUERDO PRIMERO. - La Mesa de Contratación, por unanimidad de sus miembros, acuerda ADMITIR el informe técnico.

ACUERDO SEGUNDO. - La Mesa de Contratación, por unanimidad de sus miembros, acuerda PROPONER LA EXCLUSIÓN en el procedimiento del lote 1 de los licitadores EULEN SEGURIDAD, S.A., INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U., y VETTONIA SEGURIDAD, S.A., y en el procedimiento del lote 2 de los licitadores FISSA SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L.U., INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U., y VETTONIA SEGURIDAD, S.A., por no quedar justificada la viabilidad de la oferta en ninguno de los casos.”

El órgano de contratación, el 26 de octubre, dicta resolución por la que excluye a las empresas VETTONIA SEGURIDAD, S.A., INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U., y FISSA SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L.U., y adjudica el contrato a SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S. A. La resolución tiene pie de recurso ante este Tribunal.

La citada resolución se notifica a VETTONIA SEGURIDAD, S.A. el 8 de noviembre de 2023, a las 14:45 horas, a través de la PCSP, publicándose el mismo día en dicha plataforma.

Tercero. El 29 de noviembre de 2023, a las 14:07 horas, VETTONIA SEGURIDAD, S.A., interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, contra el acto de exclusión y de adjudicación de la licitación, con el siguiente *petitum*, que se acuerde: “1. *La Revisión y Reconsideración de la Propuesta de Vettonia: Dada la exhaustiva justificación de cada aspecto de nuestra propuesta, afirmamos que la decisión de excluir a Vettonia del proceso de licitación no se ajusta a una evaluación completa y objetiva de nuestra oferta. Solicitamos, por tanto, una revisión y*



reconsideración de nuestra propuesta en el proceso de licitación. 2. Declaración de Nulidad o Anulabilidad del Acuerdo de Adjudicación: En virtud de los argumentos expuestos, solicitamos que se declare la nulidad o, en su defecto, la anulabilidad del acuerdo de adjudicación del expediente nº 23B00060202, Lote 2, por no haberse evaluado adecuadamente la propuesta de Vettonia y por la posible vulneración de principios de igualdad, transparencia y competencia en el proceso de licitación”.

Cuarto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por 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) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Quinto. La sociedad contratante remite el expediente y su informe el 27 de noviembre.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, el 5 de diciembre, da traslado del escrito de recurso a los demás licitadores, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular las alegaciones que estimasen convenientes, habiendo hecho uso de su derecho SEGURIDAD INTEGRAL SECOEX, S.A., mediante la presentación de alegaciones el 13 de diciembre de 2023 a las 11:46 horas.

Séptimo. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acuerda el 14 de diciembre, mantener la suspensión del expediente de contratación, en relación con el lote 2, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.



Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.g), 2.b) y 3.d), y 45.1 de la LCSP, y 22.1. 1º del RPERMC, al ser el contratante un poder adjudicador del sector público estatal.

Segundo. De acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

“Podrá 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”.

Dicha norma remite a la doctrina jurisprudencial del concepto interés legítimo en el ámbito administrativo.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.



La recurrente licitadora en el procedimiento, ha sido excluida, y pudiera ser adjudicataria si prosperase su pretensión. En consecuencia, tiene interés legítimo, estando legitimadas para interponer el recurso.

Tercero. El acto recurrido es el acto por el que se excluye al licitador y se adjudica la licitación de un contrato de servicios de valor estimado superior a cien mil euros.

Por tanto, el acto y la licitación del contrato en que se ha producido, determinan su impugnabilidad de acuerdo con los artículos 44.1.a) y 44.2.b) y c) de la LCSP.

Cuarto. El acto impugnado se notificó a través de la PCSP el 8 de noviembre de 2023, publicándose simultáneamente en dicha Plataforma el mismo día, interponiéndose el recurso en debida forma el 29 de noviembre.

En consecuencia, debe reputarse interpuesto el recurso en tiempo y forma, conforme a los artículos 50.1.c) y 51, y disposición adicional decimoquinta, de la LCSP, y el computo establecido en los artículos 30 y 31 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP)

Quinto. La recurrente funda su impugnación en los siguientes argumentos.

La exclusión se basa en la supuesta inviabilidad de su propuesta económica, argumentando la falta de justificación del bajo nivel de costes propuestos. Sin embargo, esta decisión no considera adecuadamente la detallada justificación presentada por la recurrente, que incluye un análisis exhaustivo de los costes salariales y operativos para cada uno de los centros incluidos en el contrato, asegurando el cumplimiento integral con los requisitos del contrato.

La propuesta de VETTONIA, que asciende a un total de 188.277,00 euros, incluye una meticulosa estimación de los costes salariales y operativos, garantizando la cobertura total de las necesidades del servicio. Esta suma contempla con precisión los costes salariales para cada delegación, incluyendo salarios, pluses de peligrosidad, vestuario, transporte, pagas extras, entre otros. Asimismo, se han



evaluado detalladamente los costes operativos, incluyendo formación, uniformidad, equipamiento, gastos de inspección, control del servicio, administración y financieros.

A continuación, detalla la recurrente pormenorizadamente, que los costes salariales y operativos propuestos garantizan la cobertura solicitada por la AEAT y, aseguran el cumplimiento del contrato en lo que se refiere a la adecuación de costes salariales, cobertura de horas de servicio, evaluación detallada de costes operativos y adecuación a las expectativas del contrato.

Termina con la consideración de que su oferta ha sido injustamente interpretada como condicionada a una expectativa de prórroga no garantizada, siendo así que ha presentado una propuesta integral y responsable, que abarca todos los costes necesarios para la ejecución total del contrato, incluyendo su fase inicial y posibles extensiones, lo que garantiza a la administración el cumplimiento del contrato en caso de estimar la prórroga.

En cuanto a la argumentación de la resolución de exclusión manifestando el siguiente literal, *“además, la empresa contempla vacaciones anuales para tres Vigilantes de Seguridad en jornada completa sin contemplar el total de cinco trabajadores que figuran en el anexo V del PPT, y tampoco incluye en la justificación el importe previsto por absentismo en las partidas de costes salariales u otros costes salariales”*, señala que no es correcta tal manifestación ya que, como se puede observar en la documentación aportada, tanto en la delegación de Plasencia, como en la de Trujillo y Navalморal de la Mata se contemplan vacaciones para un trabajador por Delegación, que es lo que corresponde al existir un trabajador por delegación.

De contrario aduce el órgano de contratación lo que sigue.

Afirma que en el PCAP prevé la presunción de anormalidad por incumplimiento de las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo establecidas por la normativa laboral vigente y el convenio colectivo de aplicación, y que se apreció por la AEAT que su oferta tanto para el lote 1 como para el lote 2 no cubrían el importe resultante de sumar los costes salariales y los costes directos asociados al contrato, de lo que se infería un posible error manifiesto en el importe de la proposición, conforme al



artículo 84 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en adelante RGLCAP.

En consecuencia, se le requirió para que justificara la viabilidad de su oferta al lote 1 y de su oferta al lote 2 y, en particular, del importe de los costes salariales y de los costes directos asociados a cada una de ellas. Y presentada la justificación, y efectuado el examen y valoración de la misma, se consideró y concluyó que al estar condicionada al cumplimiento de unas determinadas concurrencias y existir diferencias en el cálculo de horas ofertado, pluses y vacaciones, no puede resultar viable, al no contemplar todos los costes salariales para la ejecución del contrato en los términos establecidos y no justificar satisfactoriamente el bajo nivel de costes propuestos.

Sostiene que procedía la exclusión, por no justificar la viabilidad de la oferta, ex artículos 149, 201 LCSP y 84 del RGLCAP, y los pliegos.

Señala que la recurrente no ha evidenciado ni acreditado que el juicio del órgano de contratación, de no tener por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, resulte infundado ni que haya incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.

Por último, la alegante adjudicataria del contrato reproduce sustancialmente la justificación del órgano de contratación.

Sexto. Si bien la recurrente no pone en cuestión la conformidad a Derecho del trámite de examen de la viabilidad de su oferta no estando incurso en presunción de anormalidad, esta es una cuestión esencial que no puede ser eludida, pues de contravenir esa actuación del órgano de contratación la LCSP, carece de sustento la exclusión impugnada, por lo que su examen no vulnera el principio de congruencia.

Por ello, para resolver la cuestión planteada hemos de partir de lo dispuesto por el artículo 149 de la LCSP, que es transposición del artículo 69 de la Directiva



2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/C, que establece.

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

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

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

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

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

3. Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurran en unión temporal.



4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

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

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*



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

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y



acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.

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

Pues bien como dijimos en nuestra Resolución nº 1105/2020, de 16 de octubre, y volvemos a repetir ahora, la presunción de estar incursa la oferta presentada en anormalidad deviene de un hecho objetivo, cumplir los parámetros que como tal la identifican en el PCAP, es más la presunción no lo es *iure et de iure* sino *iuris tantum*, es decir no basta con la concurrencia del hecho objetivo que determina la presunción de anormalidad para que la oferta pueda declararse inviable, es necesario seguir un procedimiento contradictorio, en que el licitador incurso en la presunción tiene la oportunidad de justificar la viabilidad de su oferta, incluidos los costes salariales, y el órgano de contratación, con el auxilio de un informe técnico, determinar si efectivamente la oferta es inviable o, si por el contrario, aparece justificado que, aun incurriendo en el parámetro fijado en el PCAP, puede cumplirse la oferta.

Lo que en ningún caso permite el artículo 149 de la LCSP es sujetar a un licitador cuya oferta no está incursa en presunción de anormalidad al procedimiento contradictorio de justificación que establece, pues sólo cuando concurre la presunción de anormalidad le es dado al órgano de contratación evaluar la viabilidad de la oferta en la fase de adjudicación.

El órgano de contratación tiene el deber, conforme a los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, de considerar los costes salariales derivados de los convenios colectivos



aplicables para determinar el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato. Así mismo, conforme al artículo 149 LCSP antes transcrito, debe contemplar en los pliegos, a los efectos de identificar las ofertas que se encuentren incursas en presunción de anormalidad, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

Lo que no puede la mesa o el órgano de contratación es establecer, sin amparo en la LCSP ni el PCAP, una suerte de tramite *ad hoc* que somete a evaluación de viabilidad a determinadas ofertas -ni siquiera a todas-, ofertas que -como es obvio pues es característica del procedimiento abierto de licitación- establecen valores más bajos que el presupuesto base de licitación pero sin alcanzan la cuantía que determina, aplicando el parámetro objetivo establecido en el PCAP, la consideración de aquellas ofertas como incursas en presunción de anormalidad, pues ello vulnera no sólo el artículo 149 de la LCSP, sino también los principios de igualdad de trato entre los licitadores, no discriminación y libre concurrencia, consagrados por el artículo 1.1 de la LCSP.

Los argumentos dados por el órgano de contratación para justificar su actuación no son aceptables.

En efecto, el párrafo incardinado en el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP que establece que *“en todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201”*, es suficientemente claro y explicito en cuanto que impone la exclusión de la oferta que incumple los convenios colectivos aplicables, exclusivamente cuando de tal incumplimiento se derive que las ofertas son anormalmente bajas por cumplirse los parámetros objetivos que determinan la incursión en presunción de anormalidad, pero no extiende la calificación de oferta anormalmente baja a cualquiera que incumpla los convenios colectivos, ni permite



someter al procedimiento contradictorio del artículo 149.4 de la LCSP a cualquier oferta aunque no incurra en anormalidad, al libre arbitrio del órgano de contratación.

Tampoco lo dice, como pretende el órgano de contratación, la cláusula 10.4 del PCAP, transcrita en antecedentes, que se limita a recoger lo previsto en el artículo 149 de la LCSP.

En ningún caso se pueden considerar “parámetros objetivos”, conforme al artículo 149.2.b):

- Las disposiciones relativas a las condiciones de trabajo establecidas en la normativa laboral vigente y el convenio colectivo de aplicación.
- Las condiciones medioambientales previstas en la normativa vigente.

Los únicos parámetros objetivos del pliego para incurrir en presunción de anormalidad son los de los apartados 1 y 2. Según concurra a la licitación un licitador o más de uno.

Tampoco cabe invocar el artículo 84 del RGLCAP que permite rechaza la proposición cuando *“no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable”*, pues no hay error en una proposición económica que se acomoda al pliego, es decir que es más baja que el presupuesto base de licitación, por una consideración subjetiva del órgano de contratación de entender que por su importe no cubre determinados costes, pues no hay equivocación en pujar por debajo del presupuesto base de licitación, ni es manifiesto lo que no es palmario, sin necesidad de interpretación alguna, por no ser evidente a los ojos de cualquiera, por lo que no hay error manifiesto que permitiría el rechazo de la oferta.

Tampoco es invocable lo dispuesto por el artículo 201 de la LCSP que señala lo siguiente:



“Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V.

Lo indicado en el párrafo anterior se establece sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones a que se refiere el citado párrafo.

El incumplimiento de las obligaciones referidas en el primer párrafo y, en especial, los incumplimientos o los retrasos reiterados en el pago de los salarios o la aplicación de condiciones salariales inferiores a las derivadas de los convenios colectivos que sea grave y dolosa, dará lugar a la imposición de las penalidades a que se refiere el artículo 192”.

Pues como ya hemos dicho en varias ocasiones, así en la Resolución nº 506/2019, de 9 de mayo, el precepto sólo es aplicable a la fase de ejecución del contrato no a la de licitación.

En el presente caso la recurrente, con la presentación de su oferta ha aceptado pura y simplemente, sin condición ni reserva alguna, lo establecido en los pliegos y, por tanto, la obligación de cumplir el convenio colectivo de aplicación, de modo que tiene a su favor la presunción de que en la ejecución del contrato cumplirá con las obligaciones laborales establecidas en el PCAP. Presunción que, por referirse a la fase de ejecución y no de adjudicación, no puede romperse por el órgano de contratación en la fase de adjudicación, ya que sería una interpretación preventiva, pues, volvemos a repetir, sólo cuando concurre la presunción de anormalidad le es dado al órgano de contratación evaluar la viabilidad de la oferta en la fase de adjudicación.



Por todo ello, la exigencia de justificación a la recurrente de su oferta, no estando incurso en presunción de anormalidad, y su consiguiente exclusión acordada son nulas, ex artículos 47.1.a) y e) LPACAP y 39.1 de la LCSP, por vulnerar los artículos 1.1 y 149 de la LCSP.

Esta vulneración esencial de la LCSP, abriendo un trámite de evaluación de viabilidad de la oferta sin estar incurso la recurrente en presunción de anormalidad, hace de todo punto innecesario examinar los argumentos sobre la viabilidad de la oferta, pues como hemos dicho aquella viabilidad no podía ser examinada por el órgano de contratación por impedírsele el artículo 149 de la LCSP, ni, por tanto, decidir la exclusión en base a esa actuación contraria a Derecho.

En consecuencia, procede anular el acto recurrido, así como las decisiones de la mesa de contratación de las que trae causa, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al acuerdo de la mesa de 19 de julio de 2023 requiriendo la justificación de la oferta de la recurrente.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. F.G.B., en representación de VETTONIA SEGURIDAD, S.A., contra la Resolución de la Delegada Especial de Extremadura, de 26 de octubre de 2023, por la que le excluye y adjudica la licitación convocada por la AGENCIA ESTATAL DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) para contratar los "*Servicio de Seguridad Privada a prestar en los Edificios de la Delegación Especial de la AEAT de Extremadura*" (Expediente 23B00060200), lote 2, anulando el acto recurrido y los acuerdo de la mesa de contratación de los que trae causa, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al acuerdo de la mesa de 19 de julio de 2023 requiriendo la justificación de la oferta de la recurrente, que se anula.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES