



Recurso nº 127/2024 y 141/2024 C.A. Illes Balears nº 7/2024 y 8/2024

Resolución nº 322/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de marzo de 2024.

VISTO el recurso 127/2024 interpuesto por D. J.M.R., en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. y el recurso 141/2024 interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S.L., contra la adjudicación del contrato “*Servicio de limpieza de centros de salud y unidades básicas de salud del sector Ponent dependiente de la Gerencia de Atención Primaria de Mallorca*”, con expediente referencia SSCC PA 223/23, convocado por el Servicio de Salud de las Illes Balears, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 27 de julio de 2023, el órgano de contratación dictó la resolución por la que se ordena el inicio de la tramitación del expediente mediante procedimiento abierto y tramitación anticipada.

En fecha 20 de octubre de 2023, se publica en la plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de la licitación.

Segundo. Se trata de un contrato para el “*servicio de limpieza de centros de salud y unidades básicas de salud del sector Ponent dependiente de la Gerencia de Atención Primaria de Mallorca*”, con un valor estimado de 6.897.543,46 euros y una duración de tres años (36 meses).

Tercero. El plazo de presentación de ofertas finalizó el 20 de noviembre de 2023 y entre las empresas que presentaron la documentación dentro del plazo establecido figuran la adjudicataria y las recurrentes.



El 4 de diciembre de 2023, la mesa de contratación en su sesión 3, aprueba el informe técnico del Servicio promotor en relación a la valoración de las proposiciones evaluables mediante fórmulas (mejoras no evaluables mediante juicio de valor) y propone al Órgano de Contratación la adjudicación del contrato a la empresa ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE, S.A (en adelante, ILUNIÓN).

En fecha 10 de enero de 2024, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público la resolución de adjudicación a la empresa ILUNION.

Cuarto. El 25 de enero de 2024, la empresa SERVEO SERVICIOS S.A. presenta recurso especial en materia de contratación (recurso 127/2024) contra la adjudicación del *"Contrato de servicio de limpieza de centros de salud y unidades básicas del sector Ponent dependiente de la Gerencia de Atención Primaria de Mallorca (Expediente SSCC PA 223/23)"* a la mercantil ILUNION.

El 30 de enero de 2024, la empresa STV GESTION S.L. presenta también recurso especial en materia de contratación (recurso 141/2024) contra la adjudicación del citado contrato.

Ambos recursos se presentan por sendos licitadores, con la misma causa de pedir, en cuanto a hechos, fundamentos jurídicos y pretensión anulatoria, y contra el mismo acto de adjudicación del contrato.

Estas circunstancias obligan a su acumulación y a su resolución de forma conjunta, al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Quinto. Se ha recibido por el Tribunal el expediente administrativo, y el correspondiente informe del órgano de contratación. En el mismo se concluye que deben estimarse los recursos acumulados de que trata la presente resolución.

Sexto. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado con fecha 2 de febrero de 2024, del recurso 127/2024 y con fecha 5 de febrero de 2024, del recurso 141/2024 a los interesados otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Se ha hecho uso del trámite conferido por la empresa adjudicataria ILUNION y por la empresa STV GESTIÓN, S.L., defendiendo la primera empresa citada la legalidad de



la resolución impugnada y la segunda se adhiere al escrito de recurso de SERVEO. De hecho, STV GESTIÓN, SL. es la otra empresa que ha presentado el recurso 141/2024.

Séptimo. Mediante resolución de 7 de febrero de 2024, la Secretaria General del Tribunal, por delegación del mismo, acordó mantener la suspensión provisional producida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 de 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), suspensión que se mantendrá hasta su levantamiento al dictado de la resolución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los recursos se interponen ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3 de octubre de 2020).

Segundo. Resultan de aplicación la LCSP y el RPERMC.

Tercero. Se impugna el acuerdo de adjudicación dictado en un procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los cien mil euros, por lo que el contrato y el acto impugnado son susceptibles de recurso especial ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

Cuarto. Los dos recursos especiales en materia de contratación se consideran interpuestos en el plazo previsto en el artículo 50.1 d) LCSP.

Quinto. Los recurrentes ostentan legitimación como licitadores, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP que señala: *“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”*. Las dos empresas recurrentes han quedado clasificadas en tercer lugar con la misma puntuación (98,93 puntos) e interesan ambas que se les solicite la justificación de anormalidad de sus ofertas a las que han resultado



clasificadas en primer y segundo lugar, de cuyo resultado pueden resultar, en su caso, excluidas, por lo que hay que reconocerle a los recurrentes legitimación para interponer los presentes recursos.

Sexto. La cuestión que se plantea en los recursos reside en determinar si el órgano de contratación, una vez abiertas las ofertas económicas, debió apreciar la existencia de presunción de anormalidad y, en su caso, debió tramitar el incidente contradictorio establecido en el artículo 149 LCSP, lo que integra el motivo de impugnación de ambos recursos acumulados.

Séptimo. En el informe del órgano de contratación remitido a este Tribunal se señala literalmente lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“Resulta necesario estimar las pretensiones de ambos recurrentes dado que la Mesa en la sesión de 4 de diciembre de 2023, una vez abiertas las ofertas económicas presentadas por las empresas, si bien aplicó la fórmula de temeridad a las ofertas económicas, no reparó en el punto 3 del apartado K del PCAP.

Dicho punto establece que: ‘En el supuesto de que se detectara que la oferta económica no cubre los costes salariales del personal destinado a la ejecución del contrato (estimados en 3.377.193,45€, para los tres años de contrato, incluyendo los salarios, la tasa de absentismo y la cuota intergeneracional de la Seguridad Social) se considerará también anormalmente baja y se requerirá a la empresa que justifique los bajos costes a los efectos de comprobar que su oferta cumple con el convenio colectivo de aplicación’.

De las ofertas económicas presentadas por las licitadoras, dos “(sic)” se encuentran incursas en esta situación, entre ellas la de la empresa adjudicataria, ILUNION, con una oferta de 3.334.839,39 € y la segunda clasificada, EULEN, S.A., con una oferta de 3.376.018,38 €.

Por ello, el Órgano de contratación está de acuerdo con las alegaciones de las recurrentes, ya que, efectivamente, como consecuencia de la omisión mencionada, la mesa de contratación no procedió a requerir el informe de justificación de la oferta anormalmente baja presentada por las empresas ILUNIÓN EMPRESA Y MEDIOAMBIENTE S.A., EULEN, S.A. cuando debería haberlo hecho y propuso la adjudicación a su favor de manera indebida.



Octavo. El examen de tal declaración manifiesta un allanamiento a las pretensiones de los recurrentes.

En definitiva como ha reiterado este Tribunal (a título de ejemplo en la resolución 1055/2021, de 2 de septiembre, que a su vez cita las resoluciones 846/2020, de 24 de julio, y 797/2020, de 10 de julio) se debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente infringe, de modo manifiesto el ordenamiento jurídico.

Noveno. Por tanto, corresponde examinar si la argumentación exhibida por el órgano de contratación infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico. Señala que:

“En el supuesto de que se detectara que la oferta económica no cubre los costes salariales del personal destinado a la ejecución del contrato (estimados en 3.377.193,45€, para los tres años de contrato, incluyendo los salarios, la tasa de absentismo y la cuota intergeneracional de la Seguridad Social) se considerará también anormalmente baja y se requerirá a la empresa que justifique los bajos costes a los efectos de comprobar que su oferta cumple con el convenio colectivo de aplicación”.

La interpretación de tal cláusula del PCAP es clara y no deja lugar a dudas y además resulta amparada por lo dispuesto en el artículo 149.1, 2.b) y 4 de la LCSP, que establece en lo que interesa a esta resolución lo siguiente:

“Artículo 149. Ofertas anormalmente bajas.

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:

(...)

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.

(...)

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”.

Se observa como la LCSP exige a los pliegos que rigen en cada contratación que establezcan “los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal”. Y esta función la cumple el citado apartado K. 3 del Cuadro de características del PCAP.

Además, el citado apartado K.3 resulta consistente, no obstante su taxatividad, con el apartado A.4 del mismo cuando establece que “[L]os costes salariales o coste del personal se han establecido de acuerdo con el Acuerdo del Convenio colectivo del sector de la Limpieza de Edificios y Locales de las Illes Balears y su publicación en el Boletín Oficial de las Illes Balears (código de convenio (07100875012022) BOIB núm. 126, de 27 de septiembre de 2022. “



Y ambas presentan una relación aplicativa consecuente con lo establecido en el artículo 149. 4, párrafo quinto de la LCSP respecto a la especial protección y garantía que establece para el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia social o laboral, incluyendo el cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes. Así el citado artículo 149. 4, párrafo quinto de la LCSP señala:

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

Décimo. A continuación, procede comparar las circunstancias de hecho que concurren en las ofertas con el parámetro cuantitativo de anormalidad (3.377.193,45 euros) para comprobar si se encuentran en el caso descrito. Y así resulta que, de las ofertas económicas presentadas por las licitadoras, dos se encuentran incursas en esta situación, entre ellas la de la empresa adjudicataria, ILUNION, con una oferta de 3.334.839,39 euros y la segunda clasificada, EULEN, S.A., con una oferta de 3.376.018,38 €.

Y esta circunstancia es reconocida por el adjudicatario en las alegaciones presentadas: puede ser cierto que la diferencia puede no ser significativa y que se trata de un coste para cubrir eventualmente los tres años de duración del contrato, pero los PCAP son taxativos al respecto y el trámite previsto por Ley en su artículo 149.4 permite la posibilidad de justificar específicamente aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar la baja de costes de la misma en cuanto a los costes salariales del personal destinado a la ejecución del contrato, y que se exponen en su escrito de alegaciones (*“Medidas aplicadas tales como inserción laboral de trabajadores con discapacidad, TOTALMENTE COMPATIBLES con el trabajo a desarrollar, en la plantilla fija del servicio y en las sustituciones de vacaciones y absentismo, y la aplicación de una política de precios muy competitivos provenientes de los actuales proveedores con los que ILUNION cuenta, permite a mi representada poder ofrecer servicios más competitivos. Considerado además para este contrato en particular, un mínimo de Beneficio Industrial, ya que este servicio supone para ILUNION una oportunidad importante en su estrategia corporativa”*, señala en sus alegaciones), sin que este Tribunal pueda sustituir o suplir al órgano de contratación y en sede de recurso en el ejercicio de una competencia de valoración que la LCSP y el PCAP reservan al órgano de contratación, y que se ha omitido.



En el presente caso no se aprecia una infracción manifiesta, del ordenamiento jurídico aplicable en la conformidad manifestada por el órgano de contratación con la pretensión anulatoria de la adjudicación articulada en los recursos sino lo contrario pues, a la vista de lo expuesto, de las alegaciones de las partes y de la documentación obrante en el expediente administrativo, resulta que debió procederse a abrir el trámite de justificación de la viabilidad de la oferta en los términos señalados en el PCAP y en la LCSP.

Por lo demás, el principio de congruencia obliga a que se retrotraigan las actuaciones al momento previo a la valoración de las ofertas económicas, y de conformidad con lo dispuesto en el punto 4 del artículo 149 de la LCSP, se requiera a fin de que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el nivel del precio en relación con el parámetro en base al cual se ha definido la anormalidad, presentando la información y documentos que resulten pertinentes a tal fin.

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 127/2024 interpuesto por D. J.M.R., en representación de SERVEO SERVICIOS, S.A.U. y el recurso 141/2024 interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S.L., contra la adjudicación del contrato “*Servicio de limpieza de centros de salud y unidades básicas de salud del sector Ponent dependiente de la Gerencia de Atención Primaria de Mallorca*”, con expediente referencia SSCC PA 223/23, convocado por el Servicio de Salud de las Illes Balears, resolución que se anula ordenado que se retrotraigan las actuaciones al momento previo a la valoración de las ofertas económicas para que se proceda a la comprobación de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento 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 del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears, 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 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES