



Recurso nº 201/2020

Resolución nº 478/2020

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

En Madrid, a 2 de abril de 2020.

VISTO el recurso interpuesto D. V.C.M., en representación de RECOLIM, S.L., contra su exclusión dictada en el expediente J190037 para la contratación del *“Servicio de limpieza del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias de Valencia”* de la Junta de Contratación del Ministerio de Cultura y Deporte; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La licitación que nos ocupa se publicó en el DOUE el 9 de octubre, BOE de 17 de octubre de 2019, y en la Plataforma de contratación el 7 de octubre, como contrato de servicios, con un valor estimado de 164.000 EUR.

Segundo. El punto 14 del Cuadro Resumen del PCAP, referido a los *“Criterios objetivos para apreciar que la proposición incluye valores anormales o desproporcionados”* establece:

“Ofertas económicas que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas económicas presentadas, que hayan sido admitidas a la licitación. De concurrir estas circunstancias se realizarán las actuaciones previstas en la LCSP, si su práctica resulta relevante para la adjudicación del procedimiento.”



Las ofertas económicas deberán ser por un importe que garantice el cumplimiento de los costes laborales detallados en la memoria económica, siendo consideradas anormalmente bajas las ofertas que no garanticen cubrir estos costes.

Aquellas ofertas económicas que sean inferiores al presupuesto base de licitación en más de 20 unidades porcentuales”.

En la Memoria Económica se hace constar:

“MEMORIA ECONÓMICA PARA LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIEZA EN EL MUSEO NACIONAL DE CERÁMICA Y DE LAS ARTES Suntuarias DE VALENCIA

De conformidad con el artículo 116.4 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por el 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, el expediente se justificará adecuadamente el cálculo del valor estimado del contrato con indicación de todos los conceptos que lo integren, incluyendo los costes laborales si existiesen.

Para el cálculo del precio de licitación del expediente para la contratación del servicio de limpieza en el Museo

Nacional de Cerámica y de las Artes Suntuarias de Valencia, se han tenido en cuenta los siguientes aspectos:

1. Costes laborales

En este servicio el coste económico principal es el laboral, por ello se ha tenido en cuenta el convenio colectivo de aplicación, que es el convenio colectivo del sector de Limpieza de Edificios y locales vigente en la provincia de Valencia, (Anuncio de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo sobre texto del convenio colectivo de trabajo del sector de limpieza de edificios y locales (Código 46001595011981), (Boletín Oficial de Valencia núm. 46 de 06/03/2018).



De acuerdo con lo recogido en el punto 3.2, "Medios humanos", del pliego de prescripciones técnicas del procedimiento de licitación, la empresa adjudicataria deberá destinar al cumplimiento del servicio objeto de este contrato los efectivos necesarios para el desarrollo de las labores de limpieza, y concretamente los siguientes operarios:

El responsable del servicio.

El Jefe de equipo, limpiadores y especialistas. De acuerdo con lo indicado en el artículo 30 del citado convenio colectivo la empresa adjudicataria se subrogará como empleador del personal de limpieza existente en cada Centro.

Para el cálculo de los costes de este personal se han tenido en cuenta los siguientes puntos:

El responsable del contrato. Se ha estimado que el responsable del contrato deberá dedicar a las tareas que se indican en el pliego de prescripciones técnicas para su categoría, una media de 4 horas semanales lo que supone un 10,25 % de la jornada completa de 39 horas semanales establecida por el convenio colectivo de trabajo del sector de limpieza de edificios y locales de la provincia de Valencia para los años 2015 a 2020, en su artículo 12. De acuerdo con los artículos 48, 51 y 55 del citado convenio los trabajadores que realizan funciones de coordinación y supervisión, están adscritos al Grupo Profesional

III: Mandos Intermedios, Nivel Funcional: Encargado/a General. Según las tablas salariales del convenio colectivo para este año 2019, el coste total correspondiente a un Encargado General al año, salario base, pagas extraordinarias y pluses fijados en el convenio del sector, se estima en 20.297,10 euros, por lo que el 10,25 % de ese importe son 2.080,45 euros. Este importe se debe incrementar en un 1,60 % que es el incremento salarial pactado en el convenio para 2020, lo que hace un total de 2.113,73 euros.

Para el cálculo de los costes del especialista necesario para el manejo y funcionamiento de los útiles y máquinas industriales para el suelo y para la limpieza de los ventanales históricos del Palacio, y del personal de limpieza, se ha tomado como referencia la



relación de personal a subrogar que ha aportado la empresa cesante en el actual servicio de limpieza y que figura como Anexo III al pliego de prescripciones técnicas del procedimiento. En este documento, se indica el coste del salario bruto anual con complementos y pluses de todo el personal a subrogar para 2019. La suma de estos costes, arroja un total de 41.460,60 euros. Este importe se debe incrementar en un 1,60 % (663,36 euros) que es el incremento salarial pactado en el convenio para 2020, lo que hace un total de 42.123,96 euros. Este importe hay que incrementarlo además con los costes del personal eventual necesario para cubrir las sustituciones por permisos, licencias, bajas médicas y vacaciones que se ha calculado en un 15 % (6.318,59 euros) del coste total, lo que hace un importe de 48.442,55 euros.

La suma de estos importes da un coste salarial bruto total de 50.556,28 euros.

Las cotizaciones a la Seguridad Social que tiene que asumir la empresa son el 23,6 % de la base reguladora por contingencias comunes, el 3,6 % por accidentes de trabajo y enfermedad profesional, el 5,5 % por desempleo, el 0,6 % por formación profesional el 0,2 % para el fondo de garantía salarial, lo que supone un 33,50 % del coste salarial bruto total, y que asciende a 16.936,35 euros.

La suma de todos los costes de personal (salarios y seguros sociales) arroja un total de 67.492,63 euros.

2. Subcontrataciones...”.

Tercero. Tras la tramitación oportuna, resultó que, aun siendo la mejor valorada, se consideró que la oferta presentada por la recurrente incluía valores anormales o desproporcionados, ya que de acuerdo con la memoria económica del procedimiento de contratación, la suma de todos los costes de personal (salarios y seguros sociales) arroja un total de 67.492,63 euros, mientras que la oferta de la empresa por todo el servicio es de 65.914,80 euros.

Con fecha 21 de noviembre de 2019 se les solicita justificación de la baja, y recibida en plazo, en la misma se hace constar:



“1. La oferta presentada por mi representada se ajusta a la legalidad en lo referente a la aplicación del convenio colectivo de limpieza de la provincia de Valencia por el que se rige el personal adscrito al contrato.

2. Para justificar lo anterior, se hace el siguiente desglose:

a. El pliego de prescripciones técnicas establece que el número de horas que realiza el personal subrogable y su salario según convenio es el siguiente:...

La primera consideración que a propósito del listado de personal subrogable se debe realizar es la siguiente:

La figura profesional ESPECIALISTA - con antigüedad de fecha 23/03/2009, contrato indefinido y jornada del 23,08 % sobre la jornada completa, se encuentra en situación de excedencia voluntaria y no está prevista su incorporación hasta más allá de la finalización del contrato inicial, por tanto, la persona que realice el trabajo será un peón especialista de esta mercantil y externo al servicio, cuyo coste anual es de 428 euros anuales inferior al especialista. Este dato, conocido por la actual adjudicataria y ocultado en el listado de subrogación, tiene como único objetivo incrementar la valoración económica de la mano de obra.

Como segunda consideración, se adjunta la tabla salarial de la provincia de Valencia para el ejercicio 2020:..

Habida cuenta de la tabla salarial del ejercicio 2020 en la provincia de Valencia, y contando que el contrato se iniciará previsiblemente en fecha 1 de marzo de 2020, el coste directo para la empresa del personal de ejecución será el siguiente:

Y se analiza, resultando “TOTAL COSTE 2020 36.467”

“Para los 3 meses de ejecución del año 2021 y como no está firmado el convenio para ese ejercicio, se ha considerado un incremento de salarios de 1,15 % sobre los de 2020, y por tanto, el coste de empresa sería el siguiente:



Y se analiza, resultando “TOTAL COSTE 2020 12.338”

A estos costes de mano de obra directa, cabría añadir el coste de antigüedad, el coste de un posible absentismo laboral, la sustitución de vacaciones y el pago del coste de la prestación del servicio durante los domingos y festivos del año, según el siguiente desglose:

Recursos Humanos Personas unidades % Subtotal coste

<i>Mano de Obra Directa -5</i>	<i>48.805,06</i>
<i>Absentismo 3%</i>	<i>1.464,15</i>
<i>Antigüedad</i>	<i>3.474,58</i>
<i>Plus domingos y festivos</i>	<i>614,21</i>
<i>Sustitución de vacaciones</i>	<i>2.547,66</i>

Total Coste de la mano de obra 56.905,67

Una vez desglosado todo el coste correspondiente a los recursos humanos, pasamos a detallar otros costes de ejecución del contrato:

...

Después del desglose pormenorizado, no cabe a nuestro entender duda alguna que esta mercantil ha tenido en cuenta todos los apartados reflejados en los pliegos de prescripciones del concurso, y que pese a que en el pliego no se exigen unas horas mínimas de ejecución sino las necesarias para realizar correctamente el servicio, se han mantenido las que se detallan en el listado de subrogación y además, han sido respetadas también las condiciones laborales y salarios que se establecen en el convenio colectivo de la provincia de Valencia para el ejercicio 2020 y 2021.



A nuestro entender, no existe ninguna duda de que esta mercantil realizará el servicio según los estándares de calidad solicitados, tal como lo hemos hecho en los años en los que hemos prestado servicio en el Museo de Cerámica.”

Cuarto. Se procede a analizar la referida justificación, y en informe al efecto se señala por la Subdirección competente de la DG de Bellas Artes:

“1.- Costes laborales:

El informe presentado por la empresa indica que los costes laborales serían de 56.905,67 euros, es decir, 10.586,96 euros menos que el coste mínimo establecido la memoria económica que acompaña la documentación del presente expediente, en el que el coste mínimo del personal (incluyendo las cuotas a la Seguridad Social) sería de 67.492,63 euros.

A este respecto, la empresa, en su informe, afirma lo siguiente:

- En relación con el personal a subrogar que figura como Anexo III al PPT del procedimiento, que “La figura profesional ESPECIALISTA - con antigüedad de fecha 23/03/2009, contrato indefinido y jornada del 23,08 % sobre la jornada completa, se encuentra en situación de excedencia voluntaria y no está prevista su incorporación hasta más allá de la finalización del contrato inicial, por tanto, la persona que realice el trabajo será un peón especialista de esta mercantil y externo al servicio, cuyo coste anual es de 428 euros anuales inferior al especialista.”

Sin embargo, este mínimo importe no se considera de relevancia a la hora de justificar la baja por no tener peso en el total de la oferta.

- La empresa ha calculado en su justificación el importe del plus de antigüedad y el plus de domingos y festivos de todos los efectivos a subrogar a tanto alzado y no por operario, por importe de 3.474,58 euros y 614,21 euros respectivamente, y sin aplicarle el 33,50 % de la cuota de la Seguridad Social que tiene que financiar la empresa. El cuadro de personal a subrogar que figura como Anexo III al PPT del procedimiento de contratación,

incluye una columna en el que se indican los salarios de los efectivos a subrogar con pagas extraordinarias, complementos y pluses. Si se calcula el complemento de antigüedad y el plus de domingos y festivos de todos los trabajadores a subrogar teniendo en cuenta las cotizaciones a la seguridad social arroja el importe de 7.162,39 €, frente a los 4.088,79 euros que ha justificado la empresa por ambos conceptos.

Por tanto el importe del coste por pluses de antigüedad y pluses por domingos y festivos justificado por la empresa se considera insuficiente y anormalmente bajo.

- La empresa calcula un porcentaje de absentismo del personal del 3%, por un importe de 1.464,15 euros. En la memoria económica del procedimiento se indica que los costes del personal eventual necesarios para cubrir las sustituciones por permisos, licencias, bajas médicas y vacaciones, se calculan en 15 %, por importe de 6.318,59 euros. La experiencia durante años en la ejecución del servicio de limpieza en el Museo Nacional de Cerámica indica que de este porcentaje del 15 %, en torno a un 6 % sería por absentismo. Este dato lo apoyan además diversos estudios publicados sobre la tasa de absentismo en el sector de la limpieza, que concluyen que el porcentaje está entre el 6% y el 9%. Por tanto, el coste por absentismo justificado por la empresa se considera insuficiente y anormalmente bajo.

- Lo mismo ocurre con el coste que la empresa ha recogido en su justificación para cubrir sustituciones por vacaciones de los efectivos, por un importe de 2.547,66 euros. El importe de estas sustituciones ascendería a 4.432,65 €, frente a los 2.547,66 euros que justifica la empresa. Por tanto, el coste justificado por la empresa para sustituciones por vacaciones se considera insuficiente y anormalmente bajo.

- La figura del responsable del servicio que en la memoria económica del procedimiento está calculada a un coste de 2.113,73 euros, no tiene reflejado un importe en el informe de la empresa. En su justificación, RECOLIM S.L., señala que “en los costes generales, se incluye la parte proporcional del trabajo de supervisión de una de nuestras encargadas generales de la empresa”, y se da una cifra de 4.614,04 euros, que corresponde al total del 7 % del coste por gastos generales y beneficio industrial de la



empresa. Por tanto, al no incluir un coste del responsable del contrato se considera no justificada esta partida de ejecución del servicio.

2.- Medios materiales destinados a la ejecución del contrato:

- La memoria económica del procedimiento indica que el coste estimado para la prestación del servicio en medios materiales será de 5.436,00 euros. Recoge que la empresa adjudicataria suministrará a su cargo los útiles de limpieza (cepillos, útiles, trapos...), maquinaria y equipos, productos (desengrasantes, ambientadores para los baños...), material de aseo (papel higiénico, jabón, papel secamanos), y consumibles como bolsas de basura, necesarios para el correcto desempeño de los trabajos de limpieza. Asimismo se hará cargo de la reposición de las bolsas que fueran necesarias para la utilización del enfundador de paraguas de que dispone el Museo.

El informe de justificación de la empresa indica como medios materiales los productos de limpieza por un importe de 1.180,00 euros, las bolsas y celulosas por importe de 1.050,00 euros, y los contenedores y bacteriostáticos, por importe de 970,00 euros, es decir, todo el coste de materiales destinados al servicio asciende a 3.200,00 euros. En cuanto a maquinaria, no se ha contemplado coste alguno puesto que se indica que toda la maquinaria a utilizar como aspiradoras, carros, abrillantadoras, etc., son propiedad de la empresa y están amortizados. El coste de materiales justificado por la empresa se considera bajo respecto a los precios de mercado, pero la justificación de este aspecto al tener material amortizado, se considera suficiente.

4.- Los costes generales y beneficio industrial:

- La memoria económica del procedimiento indica que los costes generales del servicio se estiman del 4% y el beneficio industrial de la empresa del 6%, y por tanto el importe de estos dos costes para este servicio es de 7.412,85 euros. El informe de la empresa estima un 7% para los dos costes por un importe de 4.614,04 euros. Este coste se considera insuficiente, teniendo en cuenta que la empresa incluye en el mismo la parte del trabajo de supervisión de una encargada de la empresa como responsable del contrato, que en la memoria económica del procedimiento está estimada por un importe



de 2.113,73 euros. Pese a que este coste se estima desproporcionado y anormalmente bajo, se considera adecuada esta justificación ya que la empresa argumenta en su informe que "la única alternativa para ser competitivo y resultar adjudicatario se centra en ofertar la mayor baja posible a costa de reducir tus gastos estructurales y tu beneficio", y se entiende que la empresa cubrirá el menor coste a costa de su beneficio empresarial.

De la justificación presentada por la empresa se desprende que tanto los pluses de antigüedad y de domingos y festivos del personal a subrogar como el coste del absentismo en el servicio, como el coste por sustitución de vacaciones y del responsable del contrato están calculados por debajo del coste real de los costes laborales del servicio.

En consecuencia y de lo anteriormente señalado, las alegaciones realizadas por la empresa no justifican la reducción de los 10.586,96 euros de diferencia entre los costes laborales indicados en la memoria económica y la oferta realizada por la empresa.

Por tanto y de acuerdo con lo recogido en el punto 14 del Cuadro Resumen del PCAP, la oferta económica presentada por la empresa RECOLIM S.L., no garantiza el cumplimiento de los costes laborales detallados en la memoria económica de la licitación, por lo que se considera anormalmente baja. ...".

Asumido el informe por el órgano de contratación, se acuerda la exclusión de la oferta, proponiéndose la adjudicación al siguiente, notificada el 24-1-2020.

Quinto. El 14 de febrero de 2020 se presenta escrito por el cual se interpone el presente recurso, señalando que la exclusión no es conforme a Derecho pues "es una medida del todo errónea a la par que desproporcionada" y, "se insiste en que en la justificación de la oferta presentada por mi mandante se realiza un desglose que acredita de forma plena que la misma se adecúa a la legalidad, siendo perfectamente válida, y por tanto no puede considerarse que incurra en desproporción alguna, amén de que la misma supera los criterios fijados en el Pliego para la detección de las posibles bajas desproporcionadas o anormales."

“...siendo que la oferta de mi mandante alcanza los 65.914,80 euros, vemos que en todo caso supera dichos criterios de “Ofertas económicas que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas económicas presentadas” ya que se fija en el propio Informe en 64.535,45 euros, así como el de aquellas ofertas económicas que sean inferiores al presupuesto base de licitación en más de 20 unidades porcentuales”, que se establece en 65.600 euros...

Mención aparte merece el otro criterio fijado en dicho punto relativo a cumplir con los costes fijados en la memoria económica...”.

“En cuanto a los Costes Laborales, en el informe se nos indica que mi mandante ha presentado una oferta inferior en 10.586,96 euros al respecto del coste mínimo establecido en la memoria económica, pero ello no justifica que dichos costes de la memoria sean absolutos y por ende los propuestos por la empresa incorrectos. De hecho se reitera que estos extremos ya fueron objeto de aclaración en la justificación de la oferta presentada en su momento por mi mandante...(Y se reproduce su justificación en este extremo; y sigue)

“Continuando con este apartado de “Costes Laborales”, se ve claramente que la afirmación vertida en el Informe al respecto de que mi mandante ha calculado el importe del plus de antigüedad y el plus de domingos “a tanto alzado y no por operario” es evidentemente incierta. A tal efecto se reitera que la oferta de mi mandante sí ha tenido en cuenta los costes de seguridad social.

Dicho cálculo es sencillo tal y como se desglosa a continuación:

- En cuanto al Plus de domingos y festivos:

Se recuerda que el Plus por Convenio de 2020 por día festivo de una persona con una jornada laboral inferior al 50% - como ocurre en este caso - es de 7,46€. Por tanto, si se tiene en cuenta a groso modo que existen 52 domingos al año y 14 festivos – los cuales coinciden alrededor de unos seis días por año- se puede concluir que en el cálculo sí se han aplicado los costes por Seguridad Social a asumir por la empresa ascendente a ese



33,50%. A modo de ejemplo se fija a continuación la fórmula de dicho cálculo en la que se obtiene un resultado genérico muy similar al fijado por mi representada en su justificación:

o $7,46 \times 1,335 \times 52 = 517,87\text{€}$

o $7,46 \times 1,335 \times 14 = 139,42$

□ TOTAL: 657,29 EUROS.

Según ello, al parecer los redactores del Informe de Valoración que indican que en la oferta de esta parte no se ha aplicado este concepto correctamente, han llegado a dicha conclusión por haber tomado en consideración el mismo por importe de 14,92€, sin tener en cuenta que la jornada laboral es inferior al 50%, y de ahí que sus cálculos resulten mucho más elevados.

- Plus de Antigüedad:

En el mismo caso se encuentra el Plus de Antigüedad ya que, teniendo en cuenta que se devenga, según Convenio, un importe de 18,23 euros por trienio, aplicando el 33,50% de la cuota de Seguridad Social que asume la empresa, el importe justificado por mi mandante es totalmente viable, tal y como se desglosa a continuación:

Trienio 18,23€ (remisión a la tabla justificativa presentada por la empresa consta) $\times 1,335$ = 24,34 euros, cuota de Seguridad Social incluida.

- LIMPIADORA 1:

Antigüedad agosto 2011: devenga 36 pagas por trienio en un periodo de un año. 36 pagos a razón de 15 h sobre 39, lo que corresponde a 292,04 euros, Cuota de Seguridad Social incluida.



- *PEON ESPECIALISTA: No devenga plus de antigüedad. Se reitera además que el especialista que aparece en el listado se encuentra en excedencia voluntaria hasta junio de 2021 con lo que tampoco devenga ningún coste por este concepto.*

- *LIMPIADORA 2:*

Antigüedad abril 2004: devenga 75 pagos de trienio en un periodo de un año, a razón de 15h sobre 39, lo que corresponde a 608,43 euros, Cuota de Seguridad Social incluida.

- *LIMPIADORA 3:*

Antigüedad julio 2003: devenga 75 pagos de trienio en un periodo de un año, a razón de 39h sobre 39, lo que corresponde a 1.638,07 euros, Cuota de Seguridad Social incluida.

- *LIMPIADORA 4:*

Antigüedad agosto 2003: devenga 75 pagos de trienio en un periodo de un año, a razón de 25h sobre 39, lo que corresponde a 936,04 euros, Cuota de Seguridad Social incluida.

SUMA TOTAL: 3.474,58 EUROS.

Según lo anterior, se aprecia que el cálculo fijado en la oferta presentada por mi representada es mucho más exhaustivo que el contemplado en la memoria económica. De hecho el cálculo de la memoria económica se fija a tanto alzado, tomando criterios genéricos, aplicando al importe del salario bruto anual, con completos y pluses, un 15% para cubrir sustituciones por permisos, licencias, bajas médicas y vacaciones. Entendemos que dicho porcentaje estimativo genérico aplicado no es suficiente para valorar de forma correcta la oferta pormenorizada y desglosada de mi representada. Es más, se reitera de nuevo que la oferta presentada por esta parte, junto con su posterior justificación, es perfectamente viable.

Además de lo anterior, la memoria no puede ser tomada de forma exhaustiva dado que la misma incluye también la antigüedad de un especialista, a pesar de que está totalmente contrastado que el mismo se encuentra de excedencia voluntaria hasta el



mes de julio de 2021, por tano no devenga ningún coste por antigüedad durante la vigencia del contrato.

Pasando ahora a rebatir el siguiente punto del Informe de Valoración, vemos que se pone en duda el porcentaje del 3% fijado en la oferta para el absentismo sea correcto. Dicha afirmación se basa de nuevo en el porcentaje previsto en la memoria económica para cubrir las sustituciones, licencias, bajas médicas y vacaciones calculado en un 15%, especificándose incluso – a pesar de que ello no consta recogido en la memoria económica – que de ese porcentaje, en torno a un 6% sería aplicable al absentismo, cuestión esta que no se comparte en modo alguno.

En ese punto, vemos que el Informe de Valoración confunde la tasa de absentismo con el coste que tiene para la empresa la sustitución del mismo, debiéndose conocer por la Junta que no guarda relación el coste que supone a la empresa sustituir el absentismo de un trabajador con el porcentaje de absentismo como tal. A tal efecto, se debe tener en cuenta que la empresa no paga los tres primeros días de una posible Incapacidad Temporal, sino que asume el coste de una parte en el primer periodo (del 4º al 15º día), y posteriormente exclusivamente el 25%, siendo el resto de cargo de la propia Seguridad Social. Con ello se concluye que el porcentaje correcto de aplicación es un 3 – tal y como se indica en la oferta y justificación de la misma aportada por la empresa – y no en un 6%.

El mismo trato debe darse al cálculo fijado por la Junta de Contratación en cuanto a la sustitución por vacaciones siendo el coste correcto el fijado en la oferta de mi mandante. Ello es debido a que durante el año 2020, teniendo en cuenta que el contrato se iniciaría el 01/03/2020, no se devengarán 31 días de vacaciones sino tan solo 25, ya que las vacaciones devengadas por los trabajadores en los meses de enero y febrero les serán liquidadas por la empresa anterior.

Según ello, esta parte desconoce el origen de los 4.332,65 euros indicados en el Informe de Valoración por el que se basa la exclusión de la oferta que tan solo se podrían obtener asumiendo un coste muy superior al establecido en el Convenio Colectivo de aplicación sobre dicho concepto.



Queda por tanto acreditado que la sustitución del personal por este periodo vacacional supone unos gastos de 2.547,66 euros, realizando las mismas horas que realiza el personal y pagando los salarios establecidos al efecto por el susodicho Convenio. Ello es debido a que la sustitución de este personal de vacaciones la puede realizar personal propio de la empresa dado de alta con las correspondientes bonificaciones y subvenciones que para nada influyen en la menor prestación.

Pasando ahora a analizar la figura del responsable del servicio, nos vemos en la obligación de indicar que el mismo no tiene por qué ser exclusivo para este contrato. Es más, la empresa no tiene la obligación de calcular dicho coste del responsable del servicio dado que es una persona externa a la ejecución del propio contrato. Por tanto, siendo su trabajo el de supervisión su coste se incardina dentro de la valoración de los costes generales de la empresa.

En conclusión, queda perfectamente acreditado que la oferta presentada por mi representada en modo alguno incurre en baja temeraria o desproporcionada, existiendo una aplicación excesivamente rigurosa de los criterios a tal efecto previstos en el punto 14 del Cuadro-Resumen del Pliego a tal efecto, y habiendo quedado en todo caso más que acreditado que la oferta es perfectamente válida y viable...”

El informe del órgano de contratación insiste en rebatir las alegaciones del recurrente, en el modo que se reproducirá en nuestros Fundamentos.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, y ha hecho alegaciones, concurrentes con las del órgano de contratación, el adjudicatario BRÓCOLI, S.L.

Séptimo. El 3 de marzo de 2020, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, ha acordado mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 de la LCSP, y 22.1. 1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC); en relación con el art. 3.1 f) y 3.3 c) de la LCSP.

Segundo. Se recurre la exclusión en un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de 100.000 euros.

En consecuencia el acto es recurrible, conforme a los artículos 44.1.a) LCSP y 2.b), y 22 del RPERMC.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, al no haber transcurrido los 15 días hábiles de plazo entre la fecha de la notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, al tratarse de licitador excluido.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, se plantea en este caso si el acuerdo de exclusión del licitador recurrente, por no haber justificado la viabilidad de su oferta (que estaba en baja anormal o desproporcionada) es o no conforme a Derecho.

Para dar respuesta a esta cuestión, debemos partir de lo dispuesto en la LCSP en materia de ofertas anormalmente bajas, señalando el artículo 149.2.b) que *“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". Es decir, debemos atender a lo dispuesto en los pliegos.

En este caso, se achaca a la oferta no cumplir con la indicación de que, conforme la cita del pliego que hacemos en nuestros antecedentes, *"las ofertas económicas deberán ser por un importe que garantice el cumplimiento de los costes laborales detallados en la memoria económica, siendo consideradas anormalmente bajas las ofertas que no garanticen cubrir estos costes."*

Partiendo de dicha previsión, se constata que la oferta del recurrente está incurso en presunción de anormalidad, al ser inferior a los costes laborales previstos en la Memoria económica. Puede observarse de nuestros antecedentes que la controversia se ciñe a estos costes laborales, pues en su valoración de la justificación de la oferta, el órgano competente ha considerado que está justificado lo referido a coste de medios materiales, costes generales o beneficio industrial.

Tampoco se cuestiona en nuestro caso que se haya seguido el procedimiento previsto en el art. 149 LCSP. A estos efectos, el artículo 149.4 de la LCSP dispone: *"Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incurso 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”.



Por otro lado, el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP señala que *“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”.

En cuanto al procedimiento y motivación de la exclusión, señalábamos en nuestra resolución 425/2016 de 10 de junio de 2016, lo siguiente: *“Como hemos señalado reiteradamente en numerosas resoluciones, la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin comprobar antes su viabilidad. 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. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta”.*

Y en nuestra Resolución 485/2016, 24 de junio, con cita de nuestra Resolución 832/2014, de 7 de noviembre de 2014, señalamos que *“en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de*



su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe, pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado rebatiendo su argumentación”.

En nuestro caso, si bien el interesado ha presentado una motivación razonada, lo cierto es que el órgano de contratación también ha exteriorizado de forma pormenorizada las razones de su rechazo, por lo cual no hay defectos formales que puedan imputarse a la exclusión.

Sexto. Por otra parte, y en cuanto a la justificación material de la baja en la oferta y de su rechazo, debe destacarse que en nuestro caso, el eventual incumplimiento podría afectar a las obligaciones laborales.

Así, el artículo 149.4, penúltimo párrafo, de la LCSP 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».

El citado artículo 201 establece en sus dos primeros apartados que *«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».



Es evidente, pues, que la LCSP produce una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral. Dificilmente el órgano de contratación puede garantizar que en la ejecución del contrato se puedan cumplir con las obligaciones aplicables en materia laboral, si ya de inicio el adjudicatario no reflejase en su oferta económica el coste real del personal.

Véase en este sentido la Resolución del TACRC 145/2019, de 22 de febrero, que pone especial énfasis en establecer una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral:

“A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación. Tal intensidad tiene su reflejo en la obligación de indicar los costes salariales estimados a partir de la normativa laboral de referencia en los Pliegos (artículo 100.2 LCSP), su consideración expresa en el cálculo del valor estimado del contrato (artículo 101.2 LCSP), y para la fijación del precio (artículo 102.3 LCSP). Pero también a la hora de imponer el rechazo de las ofertas anormalmente bajas que no cumplan con la normativa laboral, incluyendo lo dispuesto en los convenios colectivos de carácter sectorial, así como la obligación a los órganos de contratación de velar por su cumplimiento de las condiciones salariales una vez adjudicado el contrato, y erigiéndose su infracción en causa de imposición de penalidades. Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución”.



Partiendo, pues, de la importancia de que la justificación de costes laborales resulte completa, hay que recordar la consolidada doctrina de este Tribunal que recuerda que las valoraciones técnicas realizadas por los órganos contratación con base en su discrecionalidad técnica se deben presumir ciertas, también en la cuestión atinente a la existencia de oferta anormalmente baja. Al efecto, cabe citar, entre otras, la Resolución 86/2014, de 15 de abril de 2014, que declaró lo siguiente:

“El principio de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración encargados de evaluar las ofertas de los licitadores ha sido acogido por este Tribunal en numerosas resoluciones, donde se ha hecho mención a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 señala que la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación”.

En aplicación de dicha doctrina de la discrecionalidad técnica, únicamente cabe revisar las valoraciones técnicas efectuadas por la Administración en caso de que se acredite que dicha presunción de acierto debe desvirtuarse por error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento. Por ello, a la hora de dilucidar si la decisión de exclusión de la recurrente como consecuencia de la anormalidad de su oferta se ajusta o no a Derecho, este Tribunal ha de limitarse a constatar que la decisión no incurre en manifiesto error, es arbitraria o se ha adoptado prescindiendo del procedimiento legal para su adopción (esto último, excluido ya conforme a nuestro F. precedente).

En nuestro caso, las posiciones del órgano de contratación y del licitador excluido resultan contrapuestas y, sin duda, ambas se encuentran argumentadas. Sin embargo, y como veremos, no se aprecia atisbo alguno de arbitrariedad o error en la decisión administrativa.

Así, las explicaciones en que abunda el órgano en el informe al recurso no resultan inverosímiles o arbitrarias:



Se dice así que “1-2.- En cuanto al cálculo del coste del absentismo, sería necesario distinguir dos situaciones, dentro de este concepto general. Por un lado, en lo relativo a las sustituciones por vacaciones la empresa indica que a los trabajadores les corresponden 25 días de vacaciones al tener la empresa saliente que devengarles las vacaciones de enero y febrero de 2020. Sin embargo, hay que indicar en primer lugar, que es necesario distinguir entre la idea de generar derecho a días de vacaciones y disfrutar de los días de vacaciones. Aunque los trabajadores durante el periodo de la empresa saliente hayan generado 6 días de vacaciones no implica que los mismos hayan sido disfrutados o, en su caso, liquidados por la empresa saliente. En segundo lugar, cabría decir que la empresa no ha tenido en cuenta las vacaciones que se generarían los meses de enero y febrero de 2021.

Por ello, los conceptos que habría que considerar para los cálculos de este coste de sustitución por vacaciones serían los siguientes:

- 862,15 euros de un mes de salario
- 71,85 euros importe por vacaciones generadas por un mes de trabajo
- 215,54 de la prorrata de pagas extras

La suma de estos tres conceptos para un trabajador a jornada completa (39 horas) arrojaría un total 1.149,54 euros. Este importe hay que incrementarlo con la cuota de la Seguridad Social lo que sumaría un total de 1.534,64 euros (1.149,54 x 33,50%).

En consecuencia, el coste según categoría y jornada de cada uno de los operarios sería el siguiente:

ESPECIALISTA: $(1.534,64 / 39 \text{ horas}) \times 9 \text{ horas} = 354,15 \text{ euros}$

LIMPIADORA 1: $(1.534,64 / 39 \text{ horas}) \times 15 \text{ horas} = 590,25 \text{ euros}$

LIMPIADORA 2: $(1.534,64 / 39 \text{ horas}) \times 15 \text{ horas} = 590,25 \text{ euros}$

LIMPIADORA 3: $(1.534,64 / 39 \text{ horas}) \times 39 \text{ horas} = 1.534,64 \text{ euros}$

LIMPIADORA 4: $(1.534,64 / 39 \text{ horas}) \times 25 \text{ horas} = 983,74 \text{ euros}$

La suma total de sustitución de vacaciones es de 4.053,03 euros, incluida la cuota de seguridad Social que tiene que asumir la empresa, frente a los 2.547,66 euros que justifica la empresa.

En cuanto al coste de los trabajadores a sustituir en situaciones de incapacidades temporales, licencias, permisos, etc. durante la ejecución del contrato, la justificación de la empresa se centra únicamente en el coste del trabajador que se encuentra en situación de incapacidad temporal (coste del 4º al 15º día de situación de IT y a partir del 152 el 25%) obviando cualquier otra circunstancia que pudiera producirse, y no indica el coste de los trabajadores que deben sustituirlos. La empresa estima estos costes en 1.464,15 euros (un 3% de su cálculo de mano de obra directa que es de 48.805,06 euros).

La experiencia durante años en la ejecución del servicio de limpieza en el Museo Nacional de Cerámica indica que el coste por absentismo representa aproximadamente un 15 % del total de los costes laborales (42.123,96 euros). De este coste, 4.053,03 euros, sería para para sustitución de vacaciones y 2.266,27 euros, para el resto de situaciones por las que se hace necesario sustituir a un trabajador, es decir, IT, permisos, licencias, etc.

2º.- En cuanto al responsable del servicio, la empresa manifiesta que su coste se incluye dentro de los costes generales del servicio al no tratarse de personal exclusivo para este contrato. De acuerdo con lo recogido en el punto 3.2 PPT del procedimiento de contratación se indica expresamente que deberá prestar un tiempo mínimo de 4 horas semanales, por lo que se debería calcular este importe como costes salariales.

Se ha estimado que el responsable del contrato deberá dedicar a las tareas que se indican en el pliego de prescripciones técnicas para su categoría, una media de 4 horas semanales lo que supone un 10,25 % de la jornada completa de 39 horas semanales



establecida por el convenio colectivo de trabajo del sector de limpieza de edificios y locales de la provincia de Valencia para los años 2015 a 2020, en su artículo 12. De acuerdo con los artículos 48, 51 y 55 del citado convenio los trabajadores que realizan funciones de coordinación y supervisión, están adscritos al Grupo Profesional III: Mandos Intermedios, Nivel Funcional: Encargado/a General. Según las tablas salariales del convenio colectivo para este año 2019, el coste total correspondiente a un Encargado General al año, salario base, pagas extraordinarias y pluses fijados en el convenio del sector, se estima en 20.297,10 euros, por lo que el 10,25 % de ese importe son 2.080,45 euros. Este importe se debe incrementar en un 1,60 % que es el incremento salarial pactado en el convenio para 2020, lo que hace un total de 2.113,73 euros. A este importe habría que añadir la cuota a la Seguridad Social, un 33,50%, lo que resultaría un total de 2.821,82 euros.

A continuación se incluye una tabla con los datos de los costes de la memoria económica del expediente de contratación y los costes justificados por la empresa en concepto de sustituciones por vacaciones, sustituciones por otras situaciones y por el responsable del contrato.

CONCEPTO	COSTE MEMORIA ECONÓMICA	COSTE EMPRESA	VARIACIÓN
Sustitución por vacaciones	4.053,03	2.547,66	1.505,37
Sustitución por IT, licencias....	2.266,27	1.464,15	802,12
Responsable del contrato	2.821,82	0	2.821,82
DIFERENCIA			5.129,31

Por todo ello, se considera que esta diferencia es suficientemente relevante (un 7,60%) para que se pueda cuestionar la viabilidad de la ejecución del contrato ya que este margen no parece suficiente para afrontar posibles incidencias que pudieran producirse durante la ejecución del contrato.

Como conclusión se debe señalar que el servicio de limpieza en el Museo Nacional de Cerámica se considera esencial para el buen funcionamiento del Museo y que la Administración debe garantizar que la oferta presentada por la empresa pueda cumplir en todos sus términos lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas a lo largo de la ejecución del contrato, incluidos los costes laborales, máxime en un servicio como es el de limpieza en el que es intensivo el uso de mano de obra”.

Como decimos, son explicaciones razonables, acordes con las expuestas en el informe técnico justificativo de la exclusión, que nos llevan a la conclusión de que no ha habido error ni arbitrariedad del órgano de contratación al apreciar la desproporción de la oferta en una cuestión tan sensible como la de los costes laborales.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto D. V.C.M., en representación de RECOLIM, S.L., contra su exclusión dictada en el expediente J190037 para la contratación del “Servicio de limpieza del Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias de Valencia” de la Junta de Contratación del Ministerio de Cultura y Deporte.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia mala fe ni temeridad en la interposición del recurso, a los efectos del art. 58.2 LCP, por la que no procede imponer sanción alguna.

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.

Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.