



Recurso nº 100/2021 C. A. Principado de Asturias 5/2021

Resolución nº 826/2021

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

En Madrid, a 8 de julio de 2021

VISTO el recurso interpuesto D. M.M.R.F., en representación de la empresa CLN INCORPORA, S.L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Siero, de fecha 28 de diciembre último, por la que se acuerda excluir la oferta presentada por la recurrente, de la contratación del *“servicio de limpieza de los edificios de la Fundación Municipal de Cultura de Siero”* (Expediente - 107143009), al no considerarse justificada la baja desproporcionada de su oferta; el Tribunal, en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Siero convocó mediante anuncio publicado en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 22 de octubre, licitación para la adjudicación del contrato arriba referido, con un valor estimado de 731.411,32 euros; siendo que una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas constan presentadas las de las siguientes entidades: CLN INCORPORA S.L., EDIFICA VIAS E INFRAESTRUCTURAS S.L.; INSTITUTO MINUSVALIDO ASTUR S.A.L; GARCIA RUESTA S.A.; LARES DEL NORTE S.L.; PROINLEC NORTE S.L. y SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA S.L.

Segundo. La licitación se llevó a cabo, habida cuenta de la fecha de publicación del anuncio de licitación, de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), bajo un Pliego de Cláusulas



Administrativas Particulares, del que destaca, para lo que aquí importa, la cláusula 8, conforme a la cual *«De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, tendrán la consideración de ofertas anormalmente bajas en su conjunto, las incursas en los supuestos previstos en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas»*.

En sesión celebrada por la mesa de contratación con fecha 25 de noviembre de 2020 se procedió a la apertura de la documentación administrativa y de la relativa a los criterios de adjudicación cuya valoración se lleva a cabo a través de fórmulas aritméticas, con las puntuaciones que obran en el acta, resultando la oferta de CLN INCORPORA S.L. como posiblemente incurso en baja desproporcionada. A la vista de lo cual y, conforme dispone el artículo 149 de la LCSP, con fecha 25 de noviembre de 2020 se requirió a CLN INCORPORA S.L. la justificación de la viabilidad de su oferta.

Y esta con fecha 11 de diciembre siguiente presentó la justificación que tenía por conveniente, la cual fue informada por la Técnico Municipal, con fecha 14 de diciembre, que ponía de manifiesto que, ante las indeterminaciones y carencias en cuanto a la estimación de costes del servicio, no podía entenderse totalmente justificada la oferta con los datos aportados.

En concreto, consideraba en cuanto al personal a asignar, que la distribución de horas de cada uno y la suma de todas las horas que se justifican asciende a 160 horas de servicio semanal (que supondrían 8.320 horas anuales), mientras que en el anexo al Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la licitación se establece un número de horas semanales para prestación de servicios de 169, con lo que habría una merma del 5,65 % de las horas previstas, y el importe, según el precio indicado por el licitador en su justificación, supondría una minoración de 4.370,60 € anuales en concepto de mano de obra.

Añadía que no se menciona en la tabla de personal al peón especialista que figura en la tabla de subrogación adjunta al PCAP y que realiza tareas de cristalero Y que en el cómputo de otros costes no consta epígrafe relativo al coste de la maquinaria y elementos auxiliares a emplear, ni como concepto específico ni en gastos generales, tratándose sin



embargo de un aspecto que se cree considerable puesto que para la limpieza de vidrios en altura, como por ejemplo en el caso del auditorio municipal, es necesario el empleo de plataformas o grúas con cesta de personal para realizar el servicio. Lo que se supone que no son medios propiamente del sector de limpieza, y por tanto que no se dispone en propiedad, cuestión que tampoco se indica, y por ello se les habría estimado en coste en el mencionado artículo quinto del PCAP).

No constando, en fin, ningún gasto de administración, gestión de contrato, etc.

Tercero. Propuesta en sesión de fecha 16 de diciembre último por la mesa, y a la vista del anterior informe, la exclusión de la oferta de CLN INCORPORA S.L. y la adjudicación del contrato a INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR S.A.L., por el Acuerdo aquí recurrido, la Junta de Gobierno lo acordó, así como también el requerir a INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR S.A.L. como empresa propuesta adjudicataria, la documentación a que se refiere el 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. La entidad recurrente recibió dicho acuerdo el 30 de diciembre de 2020.

Cuarto. Disconforme con el indicado acuerdo, el siguiente día 15 de enero, de acuerdo con el artículo 50 LCSP, se presentó ante el órgano de contratación por la excluida, y por vía electrónica, escrito de interposición del recurso. En él aduce, combatiendo el informe base de su exclusión, que en lo que se refiere al fundamento de que las horas que se justifican en su cuadro ascienden a 160 horas de servicio semanal (que supondrían 8.320 horas anuales), mientras que en el anexo al Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la licitación se establece un número de horas semanales para prestación de servicios de 169, (con lo que habría una merma del 5,65 % de las horas previstas) aduce, decimos que consta en el expediente de contratación, una pregunta formulada por un licitador que advertía sobre un error de cálculo en el Pliego de Prescripciones, en la que se afirmaba que aparecen más horas semanales totales de El Berron, Carbayín y la Fresneda de las que son la suma diaria, siendo contestado por el órgano que *«Efectivamente se trata de un error material, ya que constan 9,5 horas a mayores por esos tres centros»*, si bien añadía que ello no incluye ya que el precio de licitación de este modo calculado está al alza, por lo que los oferentes tendrán más margen para presentar ofertas.



Por lo que se decía que *«la merma del 5,65 % de las horas previstas»* a que se refiere el técnico es inexistente al provenir de un previo cálculo erróneo.

Que en lo que se refiere al *«peón especializado que figura en la tabla de subrogación y que según el informe técnico no se mencionaba, que el trabajador identificado como DGB, “no existen dentro del contrato”, tal y como se pudo comprobar en las visitas realizadas a todos los centros incluidos en el contrato, siendo además que los trabajos de limpieza de cristales que llevaría a cabo tal trabajador quedaron justificados en el punto 3.d de la página 2 del documento presentado por la empresa, así como en el anexo I a dicho documento en el apartado “B. Otros. Personal de refuerzo»*.

Y que, en cuanto a las *«plataformas o grúas con cesta de personal para realizar el servicio»*, el coste de alquiler de una tal plataforma alcanza 640 euros anuales, por lo que no se comprende que un objeto tan pequeño deba ser objeto de justificación.

Quinto. Junto con el expediente de contratación, se remitió por el órgano de contratación, el pertinente informe, en el que en base a un informe técnico de 19 de enero del corriente año, se interesaba que el recurso debe de ser desestimado por los motivos expresados en el referido informe técnico.

En este último informe se razonaba que se ha de asumir, respecto de la justificación de 160 horas semanales y no de 169, un error, por lo que a la vista de que se habría asumido por la F.M.C. durante la licitación que el contrato se realizaba por 160 horas a la semana, estas debían ser que consten en la justificación. Añadiendo que ya se ha asumido que se ha producido un error en el cómputo de las horas en tres de los centros, por lo que el pronunciamiento sobre las cuestiones formales del procedimiento de licitación, así como de la procedencia de retroacción de actuaciones corresponde al Servicio Jurídico.

Y también afirmaba que existen otras cuestiones, que, aun considerándolas por el aspirante de menor entidad, realmente no están totalmente justificadas.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndoles un plazo de cinco días hábiles



para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, sin que se hayan presentado más alegaciones a este recurso.

Séptimo. El 12 de febrero de 2021, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso, en cuya tramitación se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos -esto es, lo prescrito por 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)-, es de la competencia de este Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46 de la LCSP, así como en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales suscrito el 3 de octubre de 2013 (BOE de fecha 28/10/2013), objeto de prorroga tácita, publicada mediante Resolución de la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 8 de septiembre de 2016 (BOE de fecha 16/09/2016).

Segundo. No cabe duda de la legitimación de la recurrente, habida cuenta de que concurrió a la licitación de la que fue excluida.

Tercero. Se recurre el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Siero, de fecha 28 de diciembre último, por la que se acuerda excluir la oferta presentada por aquí recurrente de la contratación del *“servicio de limpieza de los edificios de la Fundación Municipal de Cultura de Siero”* (Expediente 107143009), al no considerarse justificada la baja desproporcionada de su oferta; contrato y acto recurribles, conforme al artículo 44.1.a), y 44.2.b) de la LCSP.



Cuarto. Se ha cumplido el requisito de plazo para interposición del recurso, previsto en el artículo 50 de la LCSP, habida cuenta de las fechas recogidas en los antecedentes de hecho.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, se trata de determinar si procede confirmar o no, en razón de haber incurrido su baja en presunción de anormalidad o desproporción, la exclusión de la empresa recurrente. Respecto al procedimiento seguido para la adopción del acuerdo de exclusión, el art. 149 LCSP dice que

«(...)

“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».

En este caso, la oferta de la recurrente resultaba incurso en presunción de anormalidad o desproporción, y se le pidió justificación de la misma, que se presentó en el plazo habilitado. No considerándola suficiente, mediante el acuerdo aquí recurrido se resolvió excluir a la licitadora que había realizado dicha oferta.

Como hemos visto, en el recurso se aduce que, en lo que se refiere al fundamento del informe base de la exclusión consistente en que las horas que se justifican en el cuadro de la recurrente asciende a 160 horas de servicio semanal (que supondrían 8.320 horas anuales), mientras que en el anexo al PPT se establece un número de horas semanales para prestación de servicios de 169, (con lo que habría una merma del 5,65 % de las horas previstas), se aduce, decimos, que consta en el expediente de contratación una pregunta



formulada por un licitador que advertía sobre un error de cálculo en el Pliego de Prescripciones, pregunta en la que se afirmaba que aparecen más horas semanales totales de El Berron, Carbayín y la Fresneda de las que son la suma diaria, siendo contestado por el órgano que *«Efectivamente se trata de un error material, ya que constan 9,5 horas a mayores por esos tres centros»*, si bien añadía que ello no incluye ya que el precio de licitación de este modo calculado está al alza, por lo que los oferentes tendrán más margen para presentar ofertas.

Y en el informe técnico se admite así dicho error, y con él que la merma del 5,65 % de las horas previstas a que se refería el técnico en el fundamento de la exclusión es inexistente al provenir de un previo cálculo erróneo. Diciendo este informe que se ha de asumir, respecto de la justificación de 160 horas semanales y no de 169, un error, por lo que a la vista de que se habría asumido por la F.M.C. durante la licitación que el contrato se realizaba por 160 horas a la semana, estas debían ser las que consten en la justificación.

Dicho lo anterior, la siguiente cuestión que se plantea es la del «peón especialista» que figura en la tabla de subrogación. Alega la empresa recurrente que *«el trabajador identificado como DGB no existe dentro del contrato, tal y como se pudo comprobar en las visitas realizadas a todos los centros incluidos en el contrato»*.

El órgano de contratación manifiesta en su informe al recurso que, en la documentación enviada por la actual adjudicataria correspondiente a la relación nominal de trabajadores que figura en la Seguridad Social, aparece la contratación de un trabajador que se corresponde con dichas iniciales y, por tanto, se entiende que a la nueva adjudicataria le corresponde tal subrogación.

Esta cuestión resulta fundamental para decidir sobre el presente recurso, ya que el importe que aparece en el Anexo V del PCAP relativo a este trabajador DGB es de 17.960 euros; cifra muy superior a los 7.477,58 euros de beneficio que la empresa CLN declara en la justificación de su oferta.

Pues bien, es evidente que el mencionado trabajador figura en la relación de personal a subrogar incluida en el PCAP. Si la empresa recurrente consideraba que la relación de personal a subrogar era errónea (o fraudulenta), y que dicho trabajador DGB no debería



figurar en la relación, por no existir en ninguno de los centros de trabajo, como dice constató en las visitas realizadas, debería haber recurrido los pliegos en el momento oportuno (15 días hábiles desde su publicación), no pudiendo ahora, con motivo del recurso contra su exclusión, alegar que dicho trabajador no existe, y que no debe formar parte del personal a subrogar.

Así pues, procede desestimar el recurso. La exclusión acordada se considera conforme a Derecho, por no haber justificado la empresa recurrente de forma suficiente el bajo nivel de los precios ofrecidos.

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 por D. M.M.R.F., en representación de la empresa CLN INCORPORA, S.L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Siero, de fecha 28 de diciembre último, por la que se acuerda excluir la oferta presentada por la recurrente, de la contratación del “*servicio de limpieza de los edificios de la Fundación Municipal de Cultura de Siero*” (Expediente - 107143009).

Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación, conforme al art. 57.3 LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 del 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 Asturias, 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 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.