



Recurso nº 141/2021 C.A. Castilla-La Mancha 9/2021

Resolución nº 866/2021

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

En Madrid, a 15 de julio de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.S.V., en representación de POSTIGO CONSERVACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, S.L., y D^a L.O.S., en representación de PyG ESTRUCTURAS AMBIENTALES, S.L., contra la adjudicación y exclusión de su oferta del contrato de *“Servicio de poda en los municipios y entidades menores de la provincia de Guadalajara, con población inferior a 1.000 habitantes”*, con expediente CSRV. 41/20, convocado por la Diputación Provincial de Guadalajara, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 14 de septiembre de 2020 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación de un contrato por la Diputación Provincial de Guadalajara para la prestación del servicio de poda en los municipios y entidades locales de la provincia, contrato con un valor estimado de 165.133,92 euros. El contrato se divide en dos lotes, el Lote 1 para la prestación del servicio en municipios y entidades locales menores de la zona Oeste de la provincia, y el Lote 2 para la zona Este.

Segundo. La licitación se somete a la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. En particular, los trámites a seguir en la licitación son los del procedimiento abierto.

Tercero. La cláusula 16 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece que tendrán la consideración de ofertas incursas en presunción de anormalidad aquellas en que se encuentran en los supuestos establecidos 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.

Cuando en aplicación de los parámetros establecidos en los criterios de valoración de las ofertas, alguna de ellas esté incurso en presunción de anormalidad, se concederá a los licitadores afectados un plazo de tres días para que puedan presentar una justificación adecuada de las circunstancias que les permiten ejecutar dicha oferta en esas condiciones, con los criterios que se señalan al respecto en el artículo 149.4 de la LCSP.

Recibidas las justificaciones, la Mesa solicitará un informe técnico, que analice detalladamente las motivaciones que haya argumentado el licitador para poder mantener su oferta.

A la vista de las justificaciones de los contratistas cuya oferta haya sido clasificada como desproporcionada y del informe técnico que las analice, la Mesa de Contratación, propondrá al órgano de contratación motivadamente la admisión de la oferta o su exclusión. En la valoración de las ofertas no se incluirán las proposiciones declaradas desproporcionadas o anormales hasta tanto no se hubiera seguido el procedimiento establecido en el art 149 de la LCSP y, en su caso, resultara justificada la viabilidad de la oferta.

Cuarto. En sesión de 13 de octubre de 2020 la Mesa de Contratación acordó la admisión de todas las ofertas presentadas al haber aportado la documentación determinada en la cláusula 24 del pliego de condiciones administrativas, y procedió a la apertura de las proposiciones económicas. En el mismo acto la Mesa identificó la oferta a los dos lotes de la empresa PyG ESTRUCTURAS AMBIENTALES S.L. y POSTIGO CONSERVACIÓN Y MEDIO AMBIENTE S.L., en UTE, como incurso en presunción de anormalidad, acordando dar el tratamiento previsto en el artículo 149 de la LCSP.

El 20 de octubre de 2020 las empresas recurrentes presentaron escrito justificando su oferta para ambos lotes. En relación con esta justificación, se emitió informe el 26 de octubre de 2020 por el Ingeniero Técnico Agrícola, a instancias de la Mesa, concluyendo que en la documentación aportada queda justificado el precio ofertado para la realización



de los trabajos de poda de los lotes 1 y 2, informando favorablemente la aceptación de la propuesta. En concreto, dicho informe señalaba lo siguiente:

“Recibidos los documentos justificativos de oferta desproporcionada a los lotes 1 y 2, se analizan y se comprueba que de forma detallada especifica los siguientes apartados:

1.- Introducción.-

2.- Medios personales. El equipo de poda estará formado por oficial y peón especialista a disposición total al servicio. Un director técnico y personal administrativo a tiempo parcial.

3.- Maquinaria por lotes. Se describe la maquinaria necesaria para realizar la tarea de poda, siendo de su propiedad y relaciona el camión con cesta que será de alquiler.

4.- Estudio económico y justificación de gastos generales de cada lote.

- Gastos generales. No imputan gastos generales.

- Costes de personal. Se relaciona por un lado los medios humanos directos, que corresponde a los dos trabajadores que estarán con dedicación al 100% durante todas las jornadas a realizar, y describe el coste de cada jornada de Oficial jardinero y peón, coincidiendo los importes con los que recoge el Acuerdo Estatal de Jardinería para 2020. También se recoge los costes del personal con dedicación parcial.

- Vestuario y equipos de seguridad. Se detalla el vestuario unitario de invierno y verano y equipos de seguridad para realizar el trabajo de poda.

- Comunicaciones. Coste de la telefonía.

- Instalaciones. Se refiere al alquiler de una habitación para residencia de uno de los trabajadores.

- Vehículos. En este apartado se recoge el tipo de vehículo y el coste de explotación y mantenimiento.



5.- Justificación de la oferta presentada. Resumen de los costes (sic) de la ejecución material.

Anexo I. Documentación de maquinaria en propiedad y alquiler.

Anexo II. Tablas salariales y costes por hora convenio jardinería 2020.

Considerando, que en la documentación aportada, queda justificado el precio ofertado para la realización de los trabajos de poda de los lotes 1 y 2. Por lo que se informa favorablemente la aceptación de la citada propuesta”.

En su sesión de 29 de octubre de 2020, la Mesa acordó admitir la justificación, proponer la adjudicación de ambos lotes a las entidades recurrentes en UTE, cuya oferta resulta la de mejor calidad precio, y requerir al propuesto como adjudicatario para que en el plazo de diez días hábiles presente los documentos previstos en la cláusula 29 del Pliego de Cláusulas Administrativas.

Quinto. Según el acta de la sesión de 5 de noviembre de 2020 de la Mesa de Contratación, la entidad ACTUACIONES Y ESTUDIOS DE LA NATURALEZA S.L. (AESNAT) presentó escrito de impugnación al informe técnico relativo a la justificación de la oferta de la UTE recurrente, así como a la aceptación de la justificación de la oferta, y con ello contra la propuesta de adjudicación. En dicha sesión la Mesa resuelve: i) que el informe de 26 de octubre de 2020 no es un acto susceptible de impugnación; ii) que es necesario un nuevo informe en el que, de forma detallada y exhaustiva, se realice una nueva valoración de la justificación de la oferta; iii) que se solicite dicho informe motivado al Departamento de Medio Ambiente; y iv) que una vez sea emitido el mismo se proceda a convocar nuevamente a la Mesa de Contratación.

Dicho escrito de “impugnación”, incluido en el expediente, tiene por objeto discutir el informe técnico en que se basó la mesa de contratación para admitir la justificación de la UTE recurrente, según expone a partir de los “*datos empíricos aportados y enumerados por el técnico de la Diputación en su informe de la baja Temeraria*”. A partir de ese informe, el escrito efectúa unos cálculos sobre varias partidas: el coste por día de prestación del servicio, el coste de personal a partir de las tablas del Convenio colectivo de aplicación, el



precio de alquiler más bajo del equipo que la UTE habría propuesto alquilar, y la diferencia resultante respecto al precio ofertado para cubrir otros costes.

En la sesión de 27 de noviembre de 2020 la Mesa de Contratación examinó el nuevo informe técnico y resolvió dejar sin efecto sus acuerdos de 29 de octubre, desestimar la proposición de la UTE recurrente al no haber justificado su oferta a los lotes 1 y 2, determinar que la oferta económicamente más ventajosa era la de ACTUACIONES Y ESTUDIOS DE LA NATURALEZA S.L. en cuyo favor se propone la adjudicación de ambos lotes y requerir la documentación necesaria.

Del contenido de este nuevo informe en que se basó la Mesa de Contratación cabe reseñar lo siguiente:

“Examinada toda la documentación se detectan varias anomalías, que no se tuvieron en cuenta en el primer informe emitido por el Técnico que suscribe el presente, y que motiva suficientemente la no aceptación de la justificación de la oferta desproporcionada aportada por la empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL., según se detalla a continuación:

Respecto a los MEDIOS PERSONALES:

La empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL, alega una amplia experiencia en los trabajos de poda y el poder ofrecer un equipo especializado en los mismos, contando con un Oficial y un Peón especializados en poda con vehículo y cesta. También declara que aportará otros medios personales necesarios para la correcta ejecución del contrato en tiempo y forma.

En la justificación presentada aparece un estudio de costes del personal, en el cual se hace una pormenorización de los costes que se han tenido en cuenta a la hora de calcular el precio ofertado, resultando acordes a los recogidos en el Convenio de jardinería del año 2020, excepto en los siguientes extremos:

a) En cuanto a la Tabla salarial aportada por la empresa, como Anexo II, no se refleja el Plus de Peligrosidad, que según el artículo 32 del Convenio colectivo estatal de Jardinería



2017-2020, aprobado por Resolución de 25 de enero de 2018, correspondería aplicar al Oficial Jardinero, por sus funciones de poda en los que el trabajador se halla a una altura superior a un metro tendrá la consideración de actividad peligrosa a efectos de este plus. El Peón no es considerado como personal al que le corresponda este plus de peligrosidad.

Por lo tanto, se debería reflejar la cantidad de 13,59 € por día completo trabajado, en concepto de plus de peligrosidad, para el Oficial Jardinero.

b) La empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL., en la misma Tabla salarial, refleja una jornada completa de 7,5 h. con el resultado de un número de jornadas efectivas anuales de 226,67.

Con los datos que aporta la empresa, resulta:

- Nº de jornadas anuales 226,67 jornadas

- Coste anual para la empresa del Oficial Jardinero.... 26.418,13 €

El coste de la jornada diaria del Oficial de jardinería es de 116,55 €

- Nº de jornadas anuales 226,67 jornadas

- Coste anual para la empresa del Peón 22.831,85 €

El coste de la jornada diaria del Peón es de 100,73 €

Considerando que el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato, señala en el punto 4.1, que el adjudicatario estará obligado a mantener al personal a jornada completa, que será de 8 horas de trabajo efectivo de poda. Considerando que la jornada máxima anual es de 1.700 h. anuales, y la jornada máxima diaria puede ser hasta 8 horas diarias, según el artículo 16 del Convenio de Jardinería, resulta que el número de jornadas efectivas anuales será de 212,5 (Para el cálculo se toma en consideración 213 jornadas).

- El coste salarial anual para la Empresa correspondiente al Oficial de Jardinería quedaría de la siguiente manera:



<i>Sueldo Base</i>	14.479,80 €
<i>Plus Conservación ropa</i>	416,52 €
<i>Plus Transporte</i>	1.272,59 €
<i>Plus Peligrosidad</i>	2.894,67 €
<i>Pagas Extras</i>	2.413,30 €
<i>Paga Verde</i>	1.206,65 €

TOTAL BRUTO ANUAL	22.683,53 €
<i>Costes Sociales – 33,50%</i>	7.598,98 €
COSTE EMPRESA	30.282,51 €

El coste de la jornada diaria del Oficial de jardinería es de 142,17 €, resultado de dividir el coste anual de la empresa (30.282,51 €) por el número de jornadas anuales a realizar (213).

- El coste salarial anual para la Empresa correspondiente al Peón quedaría de la siguiente manera:

Sueldo Base	12.330,72 €
Plus Conservación ropa	416,52 €
Plus Transporte	1.272,59 €
Pagas Extras	2.055,12 €
Paga Verde	1.027,56 €
TOTAL BRUTO ANUAL	17.102,51 €
<i>Costes Sociales – 33,50%</i>	5.729,34 €
COSTE EMPRESA	22.831,85 €

El coste de la jornada diaria del Peón es de 107,19 €, resultado de dividir el coste anual de la empresa (22.831,85 €) por el número de jornadas anuales a realizar (213).

RESUMEN MEDIOS HUMANOS:



LOTE 1	LOTE 2:
1 OFICIAL: Coste jornada 142.17 €	1 OFICIAL: Coste jornada 142.17 €
Nº Jornadas 213	Nº Jornadas 141
Coste Total 30.282,21 €	Coste Total 20.145,97 €
1 PEÓN: Coste jornada 107,19 €	1 PEÓN: Coste jornada 107,19 €
Nº Jornadas 213	Nº Jornadas 141
Coste Total 22.831,47 €	Coste Total 15.113,79 €
TOTAL 53.113,68 €	TOTAL 35.159,76 €
LOTE 1	LOTE 2:

Por lo tanto:

En el Lote 1, resulta una diferencia de 6.888,97 € (resultado de la diferencia entre lo presupuestado por la empresa, los costes calculados según el Convenio Colectivo del sector de la jardinería y lo establecido en el Contrato).

En el Lote 2, resulta una diferencia de 4.560,31 € (resultado de la diferencia entre lo presupuestado por la empresa, los costes calculados según el Convenio Colectivo del sector de la jardinería y lo establecido en el Contrato).

La empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL., con el presupuesto presentado de "costes de puestos de trabajo", no podría asumir el coste efectivo de los puestos de trabajo de un Oficial jardinero y un Peón.

Respecto a los VEHÍCULOS:

La empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL, aporta documentación de la empresa WASTERENT, S.L. en la cual le oferta un presupuesto de alquiler de Camión con cesta elevadora 18,5 m. con un precio muy favorable para la empresa contratante, por lo que se considera suficientemente justificado el precio que incluye en su oferta presentada.

Respecto a los costes en vestuario, comunicaciones, personal mano de obra indirecta y alquiler de vivienda del personal desplazado, que presenta la empresa UTE P Y G



Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL, se consideran ajustados a los precios de mercado y asumibles por la empresa.

CONCLUSIÓN:

La documentación aportada por la la (sic) empresa UTE P Y G Estructuras Ambientales, SL - Postigo Con. SL., no explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes propuestos, no quedando suficientemente garantizado que con el precio ofertado se pueda realizar la prestación en forma óptima".

Sexto. El 13 de enero de 2021 se publicó en la Plataforma de Contratación anuncio relativo a la adjudicación del contrato de servicio de poda en los municipios y entidades locales de la provincia de Guadalajara en favor de la entidad ACTUACIONES Y ESTUDIOS DE LA NATURALEZA, S.L. El 2 de febrero de 2021 se presentó por la representación de POSTIGO CONSERVACIÓN Y MEDIO AMBIENTE S.L. y PyG ESTRUCTURAS AMBIENTALES, S.L. recurso especial en materia de contratación contra dicha resolución.

Séptimo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente. El órgano de contratación remitió informe de 9 de febrero de 2021, junto con los documentos obrantes en el expediente.

Octavo. El 15 de febrero de 2021, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que ninguno de ellos evacuase el trámite conferido.

Noveno. Por Resolución de fecha 17 de febrero de 2021, la Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación del mismo, acuerda la concesión de la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con 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 se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 46 de la vigente LCSP, de acuerdo con el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que resulta admisible al alcanzar el umbral del artículo 44.1.c) LCSP, y además el acto recurrido, la adjudicación, es uno de los previstos para el recurso especial en el artículo 44.2, c) del mismo cuerpo legal.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 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.

Por lo que, en el caso que nos ocupa, debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo, dado que el recurso se presentó el 2 de febrero de 2021, antes de que hubieran transcurrido quince días hábiles desde la publicación del anuncio de adjudicación del contrato.

Cuarto. La legitimación se regula en el Art. 48 LCSP, que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*. La UTE recurrente ostenta legitimación para acceder a esta vía impugnatoria, pues la estimación del recurso abocaría a la anulación de la adjudicación y la admisión de su oferta, considerada la de mejor relación calidad precio.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, se plantea en este caso si el acuerdo de exclusión de la UTE recurrente, por no haber justificado la viabilidad de su oferta (que estaba incurso



en presunción de anormalidad) es o no conforme a Derecho, teniendo en cuenta singularmente el iter procedimental que ha conducido a esa exclusión.

En esencia, considera que la no admisión de la justificación de su oferta adolece de una invalidante falta de motivación, agravada por el hecho de haberse basado en el escrito impugnatorio de otro de los licitadores que en ningún momento le ha sido trasladado, y que solicita en el presente recurso como prueba documental. Añade que la falta de motivación la confirma la actuación de la propia Administración recurrida, quien inicialmente consideró su oferta perfectamente justificada hasta el punto de que la Mesa de contratación propuso la adjudicación en su favor, aunque después dejara sin efecto esta propuesta.

Por su parte, el órgano de contratación se opone a lo alegado por la UTE recurrente y contradice las distintas aseveraciones contenidas en el recurso especial sobre la justificación de la anormalidad incluida en el expediente de contratación. Expone que el escrito del segundo clasificado no fue considerado propiamente como una impugnación ni tramitado como tal, sino que la Mesa de contratación solicitó un nuevo informe técnico que consideró no suficientemente justificada su oferta, en el apartado de “costes de puestos de trabajo”, donde detectó un déficit respecto al precio ofertado en ambos lotes.

Sexto. Planteada en estos términos la cuestión debatida, entiende este Tribunal que su resolución debe partir de recordar cuál es nuestra doctrina sobre la posibilidad de excluir a un licitador por no justificar suficientemente la presunta anormalidad de su oferta y las exigencias de motivación que se imponen en este proceso al órgano de contratación.

Recordábamos en la Resolución 82/2020, de 23 de enero, y más recientemente en la Resolución 464/2020, de 26 de marzo, lo siguiente:

«Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la justificación de las ofertas anormales o desproporcionadas. Así, en la Resolución 488/2015 declaramos que “En materia de la actuación de los órganos de contratación en presencia de ofertas anormales o desproporcionadas, así calificadas por exigencia de las previsiones establecidas en los Pliegos del Contrato, también es profusa la doctrina de este Tribunal de Contratación y, así y por todas, podemos citar la resolución 371/2015, en la que citábamos otras, señalando, al respecto, que, en la Resolución nº 683/2014, de 17 de



septiembre, con cita de la Resolución 142/2013, de 10 de abril, señalábamos que “la decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante.

Como hemos reiterado 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.

En caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación. Como también señala la nueva Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, ‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos...’

En el mismo sentido, en nuestra Resolución 832/2014 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’.

De otra parte, en la Resolución 786/2014, indicamos que ‘la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración



de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal.

Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones’.

Continúa la Resolución 786/2014 declarando que ‘para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...

Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, en los términos a que hemos hecho referencia antes, con cita de nuestra doctrina, análisis que exige considerar el requerimiento del órgano de contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida al respecto por el licitador’».

Por otro lado, desde una perspectiva formal este Tribunal ha declarado (por todas en Resolución 446/2018 de 4 de mayo, y las allí citadas), que el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al licitador la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertado o de costes propuesto y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación.

El rechazo de las proposiciones anormalmente bajas persigue garantizar la ejecución del contrato, haciendo efectivo el principio de eficiencia y necesidad del contrato, al destacarse la importancia del cumplimiento de los fines institucionales que se persiguen con la contratación pública. Se trata de evitar que la ejecución del contrato se frustre como

consecuencia de una proposición que en atención a sus valores sea desproporcionada, no cumpliéndose el fin institucional que se persigue con el contrato.

También hemos señalado que cuando los pliegos fijen límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales, la superación de tales límites no permite excluir de modo automático la proposición, dado que son precisos la audiencia o requerimiento de información al licitador a fin de que éste pueda justificar que, no obstante los valores de su proposición, sí puede cumplirse normalmente su oferta y, en consecuencia, el contrato. De esta manera la superación de los límites fijados en el pliego se configura como presunción de temeridad que debe destruirse por el licitador, correspondiéndole solo a éste la justificación de su proposición, de modo que su silencio conlleva el rechazo de la proposición.

Pues bien, cabe aplicar estas pautas al caso presente, tanto desde el punto de vista procedimental, en relación a la tramitación seguida, como sustantivo, en cuanto a la motivación de la exclusión última de la oferta de la UTE recurrente, pese a que anteriormente se había llegado a proponer su adjudicación.

Cierto es que en el presente caso se permitió a la UTE recurrente la justificación de los valores incluidos en su oferta, lo que efectuó, siendo aceptada su justificación como suficiente con base en un informe emitido por técnico competente que la consideró como suficiente y adecuada justificación.

Sin embargo, con posterioridad se presentó por el licitador clasificado en segundo lugar un escrito pretendidamente “impugnatorio” de dicho informe técnico, poniendo de manifiesto que la justificación ofrecida no sería a su juicio suficiente, y que la oferta de la UTE recurrente debía ser excluida por su desproporción y temeridad.

Aunque la Mesa de contratación estimó que el informe técnico no era susceptible de recurso alguno, y la tramitación que le otorgó al escrito no fue propiamente de una impugnación, sí acordó solicitar un nuevo informe técnico que, efectuando nuevo análisis concluyó que la justificación de la oferta de la UTE recurrente no era suficiente.

Séptimo. Entiende este Tribunal que, en el caso presente, el recurso debe resolverse sobre la base del análisis de los motivos de fondo invocados en última instancia por el órgano de contratación para no admitir su justificación, vista la legalidad, confirmada por este Tribunal, de revisar motivadamente las propuestas de adjudicación, actos de trámite, cuando aún no se ha efectuado la adjudicación del contrato (Resolución 591/2021, de 19 de mayo y Resolución 1015/2020, de 18 de septiembre).

En efecto, el nuevo análisis técnico de la oferta, de 24 de noviembre de 2020, partió del escrito del licitador segundo clasificado, pero efectuó un análisis a partir de la justificación del recurrente, teniendo en cuenta otros valores de referencia (los previstos en el Convenio, y valores de mercado), con los que realizó la comparación.

Así las cosas, en el escrito del licitador clasificado en segundo lugar se efectúa, según se reconoce en el propio escrito, una evaluación del primer informe técnico, sin considerar propiamente las justificaciones ofrecidas por la UTE recurrente en consideración de su oferta. Su contenido resulta, por tanto, meramente hipotético, teórico y especulativo.

Por su parte, el segundo informe técnico en que se basó la exclusión última de la UTE recurrente sí toma en cuenta sus justificaciones, aunque las vuelve a analizar en detalle en vista de las consideraciones del otro licitador. De su contenido cabe extraer básicamente las siguientes conclusiones: i) con el precio ofertado la UTE recurrente no podría cubrir ciertos costes laborales, teniendo en cuenta las tablas salariales y conceptos retributivos del convenio; y ii) los importes de costes de vehículos, vestuario, comunicaciones, personal de mano de obra indirecta y alquiler de vivienda del personal desplazado se consideran suficientemente justificados y/o ajustados a precios de mercado y asumibles por la empresa.

En definitiva, en última instancia la exclusión de la oferta de la UTE recurrente se basó en un informe técnico que constata la dificultad de cumplir ciertos costes laborales, en consideración a las explicaciones de la empresa y por comparación con las tablas salariales del convenio colectivo de aplicación, lo que proporciona la ratio para la resolución del recurso.

En esta materia, la preocupación del legislador por el cumplimiento de las condiciones sociales o laborales en la ejecución de un contrato encuentra su reflejo en distintos preceptos, incluyendo en materia de condiciones especiales de ejecución en el art. 202 LCSP, o en el momento de formulación de las ofertas en el artículo 201 LCSP, donde se prevé que los órganos de contratación dispongan de la potestad de tomar las medidas oportunas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones sociales y laborales.

Una aplicación particular de esas potestades se encuentra en el artículo 149 de la LCSP, relativo a las ofertas anormalmente bajas, donde se dispone que 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 cumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

En relación con tales motivos de exclusión de una oferta previamente incurrida en presunción de temeridad, cuando se constate el supuesto incumplimiento de las tablas salariales de un convenio, procede recordar que la exclusión de ofertas por incumplimiento de los costes salariales no puede aplicarse de manera automática y sin una apreciación global de la oferta. La exclusión de una oferta por desproporción o temeridad debe satisfacer un estándar mínimo, tanto en el procedimiento de tramitación como en los motivos últimos de la exclusión, en la medida en que supone excluir de la concurrencia una oferta en lo demás admisible y que hasta ese momento ha satisfecho todos los requerimientos legales y los exigidos por el órgano de contratación, hasta el punto de estar situada, en este caso, como la mejor oferta a efectos de efectuar la propuesta de adjudicación.

Pues bien, en el presente caso se ha excluido la oferta del licitador situado en primer lugar con base exclusivamente en un supuesto incumplimiento de las tablas salariales del convenio sin hacer una consideración en conjunto de los valores económicos incluidos en la oferta, después de haber considerado en un análisis global que la justificación era perfectamente correcta y suficiente.

Así, en el segundo informe técnico, en referencia al lote nº 1, el coste salarial anual del oficial de jardinería, incluyendo los costes sociales, ascendería de 30.282,51 €. En el desglose de costes tiene en cuenta el salario base, pluses correspondientes, incluyendo el plus de peligrosidad y pagas extras. El coste salarial anual correspondiente al peón sería de 22.831,85€. En relación al lote nº 2, teniendo en cuenta el nº de jornada mínimas del lote, 141, el coste del oficial de jardinería sería de 20.145, 97€ y del peón sería de 15.113, 79€.

En total, los costes de medios humanos destinados a los trabajos de poda serían de 53.113, 68€ para el lote nº 1 y de 35.159,76€ para el lote nº 2, resultando una diferencia con lo presupuestado por la empresa excluida de 6.889, 97€ y de 4.560,31€ respectivamente. Concluyendo los técnicos que con el presupuesto presentado de *“costes de puestos de trabajo”* la UTE PYG Estructuras Ambientales, S.L.-Postigo Con. S.L. no podría asumir el coste efectivo de los puestos de trabajo de un Oficial Jardinero y un Peón.

Del examen de la justificación presentada por la UTE recurrente se constata que el coste de la jornada tanto para el oficial de jardinería como para el peón (Anexo II de la justificación) se ha calculado teniendo en cuenta jornadas de 7,5 horas en lugar de las 8 horas previstas en el punto 4.1 del PPT, sin incluir el plus de peligrosidad, por lo cual, el coste de la jornada para ambas categorías no sería de 116,29€ (oficial) ni de 100,73 (peón) cifras que ha tomado el recurrente al formular su oferta, sino de 142,17 € y 107,19€. Se observa además que el recurrente ha tenido en cuenta al calcular los costes salariales el importe de una sola paga extra al año.

Asumiendo la corrección de los cálculos obrantes en el segundo informe técnico, le asiste la razón a la recurrente cuando sostiene que respecto del lote nº 1 estaría en condiciones de ejecutar el servicio objeto del contrato por el importe ofertado, 74.381,08€ y considerando los costes omitidos, 67.410,83€+6.888,97€, que ascenderían a un total 74.299,8 € aun obtendría un resultado positivo (81,2€). No así respecto del lote nº 2, en el que, con el precio ofertado, 49.238,18€, no podría cubrir el total de los costes de los costes de la oferta (45.384,57€+costes omitidos, por importe de 4.560, 31€), que ascenderían a un total de 49.944,88€, con una pérdida de 706,70 euros.



Octavo. Finalmente, cabe abordar una petición específica de la UTE recurrente, como es la solicitud de que se acuerde como medio de prueba la aportación del recurso de impugnación del informe técnico presentado por ACTUACIONES Y ESTUDIOS DE LA NATURALEZA (AESNAT), y el traslado para alegaciones.

En relación con esta petición, cabe señalar, en primer término, que dicho documento forma parte del expediente remitido por el órgano de contratación a este Tribunal, por lo que los interesados pueden acceder a su contenido si lo tienen por conveniente, sin que sea necesario un trámite específico de prueba documental.

En todo caso cabe reiterar la falta de relevancia del contenido de dicho informe para la resolución del presente recurso, pues por más que generase el devenir procedimental posterior que condujo a la no admisión de la oferta del recurrente, su contenido no tuvo ese efecto, en la medida en que contiene un análisis meramente hipotético y teórico que no fue asumido por el órgano de contratación.

Este último recabó un nuevo informe técnico que efectuó su propio análisis de la oferta y las justificaciones del recurrente, alcanzando unas conclusiones propias que ya han sido analizadas en la presente resolución. Resulta, por tanto, innecesaria la diligencia de prueba interesada.

Por todas las razones expuestas, concluye este Tribunal que debe estimarse el presente recurso y anular la resolución recurrida.

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.J.S.V., en representación de POSTIGO CONSERVACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, S.L., y D^a L.O.S., en representación de PyG ESTRUCTURAS AMBIENTALES, S.L., contra la adjudicación y exclusión de su oferta en lo relativo al lote 1 del contrato de “*Servicio de poda en los municipios y entidades menores de la provincia de Guadalajara, con población inferior a 1.000 habitantes*”, con expediente



CSRV. 41/20, convocado por la Diputación Provincial de Guadalajara, anulando la adjudicación del lote nº 1, ordenando la retroacción de actuaciones al momento anterior a su exclusión, para que sea admitida su oferta, continuando con la tramitación del procedimiento de contratación, y desestimar el recurso contra la adjudicación y exclusión de su oferta del lote 2 del contrato del *“Servicio de poda en los municipios y entidades menores de la provincia de Guadalajara, con población inferior a 1.000 habitantes”*, con expediente CSRV. 41/20.

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 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 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 Castilla-La Mancha, 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.