



Recurso nº 261/2021 C. Valenciana 59/2021

Resolución nº 609/2021

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

En Madrid, a 21 de mayo de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.S.V., en representación de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato *“servicios de colaboración, complementarios al funcionamiento de los órganos de gestión tributaria y recaudación en vía voluntaria del Ayuntamiento de Benetússer”*, convocado por el Ayuntamiento de Benetússer en el expediente 56/2019-297, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 20 de mayo de 2020 se publicó en la plataforma de contratación del sector público el anuncio de licitación del contrato de servicios de *“colaboración, complementarios al funcionamiento de los órganos de gestión tributaria y recaudación en vía voluntaria”*, convocado por el Ayuntamiento de Benetússer en el expediente 56/2019-297, a tramitar por el procedimiento ordinario abierto, siendo rectificado a fecha de 18 de junio de 2020.

El valor estimado del contrato es de 640.329,96 euros.

Segundo. A la licitación concurrieron los siguientes licitadores: COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A., MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. y SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U.

Tercero. Tras la apertura de los sobres con las ofertas, la Mesa de Contratación recabó informe de la Técnica de Administración General. Una vez emitido el referido informe, de fecha 3 de julio de 2020, y de conformidad con el mismo, la Mesa de Contratación en sesión de 17 de julio de 2020 expuso la valoración de las distintas ofertas realizadas.



La clasificación de las ofertas admitidas resultante fue la siguiente:

- 1.- MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. 100,00
- 2.- COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. 58,54
- 3.- SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. 53,19.

Cuarto. En esta misma sesión se identifican como ofertas incursas en presunción de anormalidad las de las mercantiles COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. y MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L., instándose a las licitadoras a presentar alegaciones para justificar la oferta presentada.

Y ello a tenor de la cláusula 17 del Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (PCAP en lo sucesivo) en cuya virtud se considera que incluyen valores anormales o desproporcionados las proposiciones cuyo precio ofertado por cada prestación sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas por cada prestación.

En concreto, la oferta de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. incluía valores anormales en el ámbito del porcentaje de recaudación en inspección.

Y la oferta de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. incluía valores anormales en el ámbito del porcentaje ofertado para la recaudación entre el 85% y el 90% y del porcentaje de recaudación en inspección

Quinto. Presentadas las correspondientes alegaciones, el órgano técnico emitió informe de fecha 29 de julio de 2020.

Con fundamento en dicho informe la Mesa de Contratación acordó, en sesión de 18 de septiembre de 2020, considerar que la oferta presentada por la licitadora clasificada en primer lugar había sido convenientemente justificada, exponiendo:

“De conformidad con el informe de justificación de las condiciones de la oferta presentada por la entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, SA (CGI) y del informe de



justificación de las condiciones de la oferta presentada por la entidad MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, SL (MCG).

Visto el personal mínimo del que deben disponer dichas empresas y las Tablas de salarios recogidas en el Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos para la provincia de Valencia (código 46000805011981), publicado en el Boletín Oficial de la Provincia n.º 244 de 20-XII-2019.

A la vista de los datos presentados por dichas empresas en sus estudios económicos respectivos y comprobado en base a las estimaciones de ingresos y gastos, y en base a los cálculos presentados por CGI y por MCG, se desprende de ellos que los costes (entre los que se incluyen los de Personal) están cubiertos.

En conclusión, y a juicio de la documentación aportada por las mercantiles mencionadas, parece que en un principio las ofertas presentadas por las empresas pueden ser cumplidas, ya que explican el nivel de los precios / porcentaje propuestos por los licitadores, puesto que en base a las estimaciones de ingresos que plantean dicen cubrir los costes, todo ello desde la suposición de que se recauda el máximo, es decir, el 100%, si no podríamos estar ante una deficiente ejecución del contrato”.

Sexto. A fecha de 21 de enero de 2021 se propone la adjudicación del contrato a favor de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L.

Seguidamente, mediante acuerdo de 28 de enero de 2021, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Benetússer acuerda la adjudicación del contrato a favor de MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L.

Este acuerdo es notificado a COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. el 17 de febrero de 2021.

Séptimo. El 2 de marzo de 2021 tiene entrada en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación presentado por COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra el acuerdo de adjudicación solicitando que se declare “*la nulidad del Acuerdo de Adjudicación ya que no procede la admisión de la baja temeraria en que*



incurrió MARTINEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L., y por lo tanto adjudicación del contrato al licitador que quedó en segundo lugar, que en este caso es mi representada COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS S.A.” o subsidiariamente “en el supuesto de que no se acepte lo manifestado en primer lugar, proceder con retroacción de las actuaciones hasta el momento de la emisión del informe técnico por la Técnica Municipal”.

A través del recurso interpuesto la recurrente considera *“que no está suficientemente justificada la presunta baja temeraria de la oferta presentada por MCG”.*

Octavo. El Órgano de Contratación ha remitido el expediente de contratación y ha emitido informe en el que reputa que la recurrente se equivoca al evaluar el número de personas sujetas a la obligación de subrogación a efectos de considerar que la baja ofertada por la adjudicataria no se encuentra suficientemente justificada.

Noveno. A fecha de 15 de marzo de 2021 se ha dado traslado del recurso a los interesados a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes, habiéndose cumplimentado el trámite conferido por parte de la adjudicataria.

Décimo. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 23 de marzo de 2021 acordando mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Undécimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de los recursos y reclamaciones en materia contractual corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de conformidad con el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y con el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Generalitat Valenciana, publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013 por resolución de la Subsecretaria del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de fecha 21/03/2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de fecha 22/05/2019).

Segundo. Se recurren el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios que se encuentra regido por las disposiciones de la LCSP, siendo un acto recurrible de conformidad con el artículo 44.2 LCSP.

Tercero. Antes de entrar en el fondo del asunto, y como cuestión de orden público, ha de sopesarse la legitimación de la recurrente para impugnar la resolución que combate.

Dispone el artículo 48 LCSP *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Del expediente remitido se desprende que la entidad recurrente ha presentado proposición en la presente licitación, habiendo quedado clasificada en segundo lugar.

Debe por ello reconocérsele legitimación para recurrir la adjudicación del contrato que nos ocupa en cuanto que, de prosperar el recurso y excluirse a la adjudicataria, la recurrente resultaría la nueva adjudicataria del contrato licitado.

Cuarto. Antes de descender al fondo del asunto ha de examinarse la alegación de carácter formal de la licitadora recurrente, que denuncia que no se le ha dado acceso a la documentación aportada por la adjudicataria para justificar la viabilidad de la oferta, por



considerarse confidencial, bien que la adjudicataria no declaró tal información como confidencial hasta requerimiento del Órgano de Contratación.

No obstante, la recurrente no solicita acceso a esta documentación a través de su recurso, al amparo del artículo 29.3 del Reglamento del TACRC, según el cual *“cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones”*.

Accesoriamente, de la lectura del recurso especial en materia de contratación interpuesto se desprende que la falta de acceso a la documentación justificación de la oferta de la adjudicataria no ha generado indefensión a la recurrente, en el sentido de impedirle deducir su recurso, puesto que este revela un conocimiento suficiente del expediente y en especial del acta de la Mesa de Contratación de 18 de septiembre de 2020 que recoge la decisión de la Mesa de considerar que la oferta presentada por MARTINEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L. había sido convenientemente justificada, con fundamento en informe técnico de 29 de julio de 2020.

Por esta razón, la denegación de acceso a la recurrente de la documentación aportada por MARTINEZ CENTRO DE GESTIÓN S.L. para la justificación de la baja oferta no ha generado indefensión a la misma.

Quinto. Descendiendo al fondo del asunto planteado, la recurrente sostiene que la vialidad de la oferta de la adjudicataria, incurso en presunción de temeridad, no ha quedado suficientemente acreditada, en el ámbito de los costes de personal.

Así a través de su recurso alega que *“los gastos del personal a subrogar por los licitadores, es más, es personal que actualmente presta sus servicios en el Ayuntamiento de Benetússer y está en nómina de MCG, es superior en un 13,4% (sin tener en cuenta coste*



%persona dirección y coordinación) al coste estimado en la justificación de la presunta baja temeraria. En el informe, la Técnica Municipal en su apartado 6 realiza sus cálculos en base a las tablas del Convenio Colectivo de Oficinas y Despachos, pero no tiene en cuenta la cláusula obligatoria de subrogación del mismo Convenio, así como los costes salariales publicados del personal a subrogar”.

El Órgano de Contratación, a través de su informe, expone en relación con este particular que “la estimación de costes de personal lo era respecto del personal que, conforme reflejan los pliegos que rigen la licitación, debe adscribirse obligatoriamente para la ejecución del contrato. Y, en este sentido, los costes reflejados por la mercantil adjudicataria en su escrito de justificación eran congruentes con las necesidades del órgano de contratación plasmadas en dichos pliegos en relación con la adscripción obligatoria de medios personales” (se adjuntó dicho informe como DOCUMENTO N.º 1). Asimismo, el pliego de cláusulas administrativas particulares recogía, en su anexo XXIV, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 LCSP, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que pudiera afectar la subrogación, de conformidad con la información facilitada por la empresa que viene efectuando la prestación objeto del contrato.

Pero, además, cabe tener en cuenta que la mercantil adjudicataria, en su documentación de justificación de la baja, motiva la reducción de los costes de personal respecto de las previsiones de subrogación en el hecho de subsumirlos en su propia plantilla.

Y, en último lugar, cabe tener en cuenta que, aun reflejando los costes de personal a que se refiere la recurrente (esto es, 54.008,90 €) en el total de costes indicados por la adjudicataria en su justificación de la baja (lo que supondría un total de costes de 77.163,16 €, al excluir el beneficio industrial, el cual no es coste), el importe de adjudicación de 161.871,60 € (ingresos a obtener) cubriría dichos costes.

Por todo ello se considera que, tanto en el informe elaborado sobre la viabilidad de la oferta presentada, como en el acuerdo de adjudicación, se hacen constar razones más que suficientes para la admisión de la oferta; cuestión distinta es que el recurrente no esté conforme con las citadas razones”.



Finalmente, la adjudicataria MARTÍNEZ CENTRO DE GESTIÓN, S.L. argumenta, en síntesis, que *“los cálculos efectuados por el recurrente no son reales, al confundir el personal susceptible de ser subrogado con la adscripción de medios personales que se ha de efectuar para la correcta ejecución del contrato, siendo por lo tanto los cálculos efectuados erróneos. Así, las conclusiones obrantes al informe del TAG son completamente ajustadas tanto a las previsiones de los pliegos como a las proposiciones efectuadas por los licitadores, motivo por el cual no hay incumplimiento de cláusula alguna por esta mercantil”*.

Sexto. Expuestas las posturas de las partes hemos de recordar la doctrina sentada por este Tribunal en el ámbito de la justificación de las bajas incursas en presunción de anormalidad.

Así, en la Resolución 877/2017, de 3 de octubre ya declarábamos que *“En cuanto se refiere a la presunción de anormalidad o desproporción de las ofertas, hemos de recordar aquí nuestra doctrina construida sobre el artículo 152 del TRLCSP, pero trasladable, mutatis mutandi, al artículo 82 de la Ley 31/2007 que rige en este procedimiento de licitación. La doctrina de este Tribunal sobre el alcance y objeto de ese resultado es constante y unánime en el sentido de señalar que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, que en ningún caso puede dar lugar a la exclusión automática de la oferta, sino que necesariamente y en todo caso, debe el órgano de contratación iniciar un procedimiento contradictorio, dando audiencia al licitador cuya oferta esté incurso en dicha presunción, para que pueda justificar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de cumplimiento en sus propios términos, y solo en caso contrario, cabe el rechazo de la oferta anormalmente baja y la exclusión del licitador oferente. En cuanto al contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a destruir la presunción de anormalidad mediante la presentación por el licitador de las justificaciones precisas y suficientes que expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos. A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la*



justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (resolución nº 637/2015). Es también doctrina de este Tribunal, que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas". (...) Adicionalmente, debemos advertir que no es cometido de este Tribunal la revisión de los criterios técnicos empleados por el órgano de contratación para valorar la justificación de las ofertas anormales o desproporcionados, como hemos señalado, por todas, en la Resolución 310/2017, de 31 de marzo, en la que afirmábamos que "De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, declaramos 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 que, 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".

Séptimo. Sentado lo anterior comenzaremos el análisis de la controversia que nos ocupa partiendo de la literalidad de los pliegos en materia de medios personales.

Así, de un lado, a tenor del Pliego de Prescripciones Técnicas:

"PERSONAL

La empresa contratista deberá aportar el personal necesario para la ejecución del contrato, que deberá de contar con:

1. Una estructura estable y con dedicación exclusiva (presencial en el local o ubicación habilitado) durante toda la prestación del servicio, de personal propio en la oficina, que constará, al menos de dos personas para funciones auxiliares, administrativas y técnicas,



de las cuales una de ellas será la responsable de la Oficina en las cuestiones objeto del contrato.

(...)

2. Una persona designada (sin necesidad de asistencia presencial), para la realización de las funciones de coordinación, análisis, organización, establecimiento de prioridades y estrategias de la gestión objeto del contrato, y optimización de la misma. Esta persona está obligada a emitir cuantos informes le solicite el Ayuntamiento sobre su cometido, y al menos un informe con carácter global una vez al trimestre, así como a asistir a una reunión trimestral que deberá convocar, así como a asistir a cualesquiera otras reuniones a las que sea convocado por el Ayuntamiento...”.

De otro lado, en el ámbito del PCAP, en virtud del Anexo IV del PCAP se adscriben obligatoriamente al contrato de servicios licitado tres personas, para los siguientes puestos:

- Dirección y Coordinación.
- Técnico con título en derecho.
- Auxiliar.

Y, de otro lado, en materia de subrogación, el Anexo XXIV del PCAP previene:

“En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 LCSP, se facilita la siguiente información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que pudiera afectar la subrogación, de conformidad con la información facilitada por la empresa que viene efectuando la prestación objeto del contrato”:

- M.D.H.P., Jefa de Oficina.
- M.A.M.B. Auxiliar Administrativa.
- J.J.B.B. Auxiliar Administrativo.

De la lectura de los Pliegos puede racionalmente colegirse que la categoría del personal a adscribir a la ejecución del contrato no coincide con la de los trabajadores que pueden



quedar afectados por la obligación de subrogación, siendo por ello distintos los costes laborales derivados de uno y otro elemento.

Se trata adicionalmente de dos cuestiones distintas. Mientras que, al socaire del artículo 76.2 LCSP, los medios personales mínimos a adscribir a los contratos quedan dentro de la libertad de configuración del órgano de contratación, la cuestión del personal sujeto a la obligación de subrogación es ajena a la voluntad del órgano de contratación, resultando de la aplicación de una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, como declara el artículo 130.1 LCSP.

Así las cosas, en el momento de redactar la oferta económica, el licitador se encuentra vinculado por los medios personales exigidos en el pliego de prescripciones técnicas y en el compromiso de adscripción de medios, a través de los cuales se configuran las características concretas de los medios personales requeridos para la ejecución del contrato licitado.

Sin embargo, en ese momento, el licitador no tiene la obligación de computar los costes laborales resultantes de la obligación de subrogación, de existir, puesto que puede comprender a trabajadores que no resulten necesarios para la ejecución del nuevo contrato que se licita. Y ello sin perjuicio de las consecuencias derivadas de la obligación de subrogación.

Siendo ello así, y dado que la impugnación del acuerdo de adjudicación se fundamenta exclusivamente en la supuesta falta de viabilidad de la oferta de la adjudicataria en atención al personal afectado a la obligación de subrogación, este Tribunal reputa que el recurso ha de ser desestimado, puesto que la argumentación desarrollada por la recurrente no evidencia error alguno en la justificación de la oferta presentada por el licitador ahora adjudicatario ni, consecuentemente, en su aceptación por el Órgano de Contratación.

En virtud de lo hasta aquí expuesto el recurso debe ser desestimado.

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. R.S.V., en representación de COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. contra la adjudicación del contrato *“servicios de colaboración, complementarios al funcionamiento de los órganos de gestión tributaria y recaudación en vía voluntaria del Ayuntamiento de Benetússer”*, convocado por el Ayuntamiento de Benetússer en el expediente 56/2019-297.

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 la Comunidad Valenciana en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.