



Recurso nº1740/2021 C. Valenciana 384/2021

Resolución nº 1841/2021

Sección 1ª

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

En Madrid a 16 de diciembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.V.S., en nombre y representación de la entidad DOCWEILER S.L., por el que se recurre el acuerdo de adjudicación del lote nº 2 del *“contrato de servicios de limpieza y de retirada de papel y documentación (expurgo), en las oficinas de Suma Gestión Tributaria”*, de la Diputación de Alicante, (Comunidad Valenciana), el Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 2 de junio de 2021, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el Anuncio de licitación del contrato, cuyo expediente había sido previamente aprobado por Decreto de la Diputación de Alicante, nº 2021-0028, en el que se incluían los Pliegos de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT), y los de Cláusulas Administrativas particulares (en adelante, PCAP), y sus Anexos.

La contratación del contrato de servicio de limpieza y de retirada de papel y documentación (expurgo), en las oficinas de Suma Gestión Tributaria, de la Diputación de Alicante, expediente núm. 17/pa/ser/21, se licita por un presupuesto máximo de 1.129.225,64€, impuestos incluidos, siendo la base imponible de 935.649,08€, y de 193.576,56€ la cuota del IVA.



El valor estimado del contrato es de 1.964.863,07€, tratándose, por tanto, de un contrato sujeto a regularización armonizada, y distribuido en dos lotes, siendo solo la adjudicación del lote 2, la recurrida mediante el presente recurso:

*Lote núm. 1: Servicio de limpieza de oficinas, con un presupuesto máximo de 1.100.128,18€, impuestos incluidos, siendo la base imponible de 909.196,84€, más 190.931,34€ de cuota de IVA (21%).

*Lote núm. 2: Servicio de Recogida de Papel y Documentación para su destrucción (Expurgo), con un presupuesto máximo de 29.097,46€, impuestos incluidos, siendo la base imponible de 26.452,24€, más 2.645,22€ de cuota de IVA (10%), dentro del cual constan dos tipos de servicios: a) trabajos ordinarios de recogida de papel y b) trabajos de recogida de documentos expurgo.

Segundo. Por Decreto de la Diputación de Alicante, núm. 2021-0031, de fecha 11 de julio de 2021, se dejaron sin efecto los puntos SEGUNDO, CUARTO y SEXTO del Decreto núm. 2021-0019, de fecha 28 de mayo de 2021, tras la suspensión del procedimiento de licitación, aprobándose a continuación y de forma definitiva, el PCAP, sus Anexos y el PPT, una vez modificados.

Tercero. En el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de fecha 16 de julio de 2021 y en la Plataforma de Contratos del Sector Público (en adelante, PCSP) se publicó el correspondiente anuncio de licitación.

Cuarto. Con fecha de 1 de septiembre de 2021, la Mesa de contratación califica la documentación presentada y procede a la apertura del sobre 2. A continuación, recaba de los correspondientes servicios, un informe técnico, que se emite en fecha de 29 de septiembre de 2021, resultando que, de las cuatro licitadoras, la actual recurrente y la adjudicataria, obtuvieron las misma puntuación total en este apartado, que ascendió a 18 puntos.

Quinto. Posteriormente, se procede a la apertura del sobre 3 y a la lectura de las ofertas económicas. Seguidamente, la Mesa procede a la aplicación de los criterios establecidos en el PCAP (cláusula 15.5), a fin de identificar las ofertas que se encuentren incursas en



presunción de anormalidad. Para ello y respecto del lote nº 2, se toma como parámetro el valor económico del precio ofertado para los trabajos ordinarios de recogida de papel atendiendo a su mayor peso en la valoración del criterio objetivo A.1., resultando incurso en presunción de baja anormal o desproporcionada la presentada por el licitador, DESTRUPAPER S.L., acordando requerir a este licitador para que justifique su oferta, mediante requerimiento remitido a través de la PCSP.

La oferta del licitador DOCWEILER S.L., por lo que respecta al precio ofertado para el servicio correspondiente a los trabajos de recogida de documentación para expurgo, es de 0,00 euros, cuando el precio unitario de licitación para este servicio, asciende a la cantidad de 100 euros, IVA excluido, sin embargo, pese a que su oferta no está incurso en presunción de baja anormal (puesto que el parámetro a tener en cuenta, según la cláusula 15.5 del PCAP es el precio ofertado por los trabajos ordinarios de recogida de papel), a petición del técnico se practica requerimiento al licitador DOCWEILER S.L., actual recurrente, solicitándole la siguiente aclaración:

«A.1.b), “Precio servicio de trabajos de retirada de Documentación-Expurgo”, que aclare el contenido de su oferta, al haber ofertado un precio unitario de 0,00€, IVA excluido; cuando la licitación establece un importe máximo unitario de 100,00€, IVA excluido; debiendo justificar el cumplimiento del Convenio Colectivo y al mismo tiempo que justifique los gastos repercutibles a este servicio, y la forma de remunerar a su personal por la realización de estos trabajos».

Atendiendo este requerimiento, el actual recurrente aporta su informe aclaratorio con fecha de 29 de octubre de 2021, en el que señala que: *« (...) Dentro de nuestros márgenes, podemos absorber los costes derivados de hacer las recogidas de expurgo a coste cero siempre y cuando se realicen a la vez que se recogen los contenedores según lo expuesto en las condiciones de contratación publicadas por SUMA Gestión Tributaria, por que en el contrato anterior también se ofertó sin coste y por ello estamos seguros de poder asumirlo».*

La Mesa de Contratación acepta la aclaración realizada por el licitador DOCWEILER S.L., y admite la oferta del licitador DESTRUPAPER S.L., incurso inicialmente en presunción de anormalidad, por quedar ésta justificada, según informe técnico del Jefe de la Unidad de



Infraestructuras y Sostenibilidad, de fecha 4 de noviembre de 2021, con propuesta de adjudicación al Órgano de Contratación, a favor del mejor clasificado, que para el Lote núm. 2 resulta ser: DESTRUPAPER S.L., por un presupuesto máximo de 29.097,46 €, impuestos incluidos.

Sexto. Con fecha de 11 de noviembre de 2021, la Mesa de Contratación dicta acta en la que realiza la clasificación de las proposiciones admitidas y valoradas de acuerdo con los criterios de adjudicación, por orden decreciente, con el siguiente resultado:

1º.- DESTRUPAPER S.L., con una puntuación total de 88,13.

2º.- DOCWEILER S.L., con una puntuación total de 73,05.

3º.- GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS S.A., puntuación total de 59,07.

4º.- DESTRUCCIÓN CONFIDENCIAL DE DOCUMENTACIÓN S. A., con una puntuación total de 55,99.

Séptimo. Con fecha 19 de noviembre de 2021 se presenta en el Registro General del Ministerio de Hacienda y Función Pública recurso especial por la mercantil DOCWEILER, S.L.

Octavo. Con fecha de 23 de noviembre de 2021, se adjudica el lote nº 2 del presente contrato a la empresa DESTRUPAPER, S.L., siendo notificada esa adjudicación a las licitadoras en fecha de 24 de noviembre de 2021.

Noveno. El día 29 de noviembre de 2021, 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

Décimo. Se ha recabado el correspondiente Informe del órgano de contratación, quien lo emite en fecha de 2 de diciembre de 2021, conforme al art. 56, 2 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, (en adelante, LCSP).



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 LCSP y en el art. 10 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), así como en virtud de lo dispuesto en la cláusula tercera del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalidad Valenciana sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, suscrito el 25 de mayo de 2021, y publicado en el Boletín Oficial del Estado número 131, de 2 de junio de 2021.

Segundo. En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, el mismo deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la publicación en el correspondiente diario oficial, del acto o acuerdo que se recurra, conforme se dispone en el artículo 50, 1, b) de la LCSP, de acuerdo con el artículo 44 del mismo texto legal, habiéndose interpuesto en plazo.

Tercero. En el presente caso se interpone este recurso especial contra el acuerdo de adjudicación del contrato de servicios, que se menciona en el encabezamiento. A este respecto, conviene señalar que, si bien el recurrente no lo menciona así expresamente, sino que se refiere al informe de valoración que hace el órgano de contratación de la oferta presentada por la empresa que resulta adjudicataria del presente contrato, lo cual sería simplemente un acto de trámite contra el que no cabría recurso, no obstante, este Tribunal, haciendo una interpretación favorable a su admisión y, puesto que, en última instancia pretende impugnar la adjudicación realizada, basada en ese informe, se puede considerar que el recurso tiene por objeto el correspondiente acuerdo de adjudicación del presente contrato, por lo que resulta aquí de aplicación, lo establecido en el artículo 44.1 letra c) de la LCSP, donde se establece que podrán ser objeto de revisión: « (...) *los acuerdos de adjudicación*», siendo, además, un contrato sujeto a regulación armonizada, en función de su importe.



Cuarto. El recurso se ha interpuesto por una persona física, representante de una persona jurídica, que ha sido licitadora en el presente procedimiento de contratación y su oferta clasificada en segundo lugar, por lo cual tiene un interés directo en la anulación del acto impugnado, encontrándose en consecuencia legitimada para la interposición del recurso conforme a lo señalado en el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, la empresa recurrente invoca dentro de su escrito de recurso que procede la anulación de la adjudicación del presente contrato a favor de la empresa DESTROPAPER, S.L. por estar incurso en presunción de temeridad, sin haber sido justificada esa temeridad y por considerar que su oferta presenta más ventajas que la de la adjudicataria.

Así, señala el recurrente que: *«DOCWEILER tiene una experiencia en el sector de la destrucción de documentos de 12 años y dispone de los medios personales y materiales suficientes para la manipulación, destrucción, embalado y envío de los residuos procedentes de sus procesos a empresa papelera productora de papel y cartón para rentabilizar sus procesos con dichos residuos»* y realiza después una comparativa de los distintos elementos de su oferta, en relación con la presentada por DESTROPAPER, S.A., empresa adjudicataria del presente recurso, en distintos aspectos como son los relativos al ahorro de combustible, por encontrarse a una distancia más próxima del punto de recogida que la que corresponde a la adjudicataria, la disminución del coste de recogida, el tamaño de los contenedores en relación con el furgón en el que se van a transportar y la venta del residuo resultante.

Sexto. La regulación de las ofertas anormalmente bajas se encuentra contenida en la actualidad dentro del art. 149. 4 de la LCSP, a cuyo tenor:

«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».

Por su parte, dentro del pliego rector del presente contrato, vemos que el apartado 15.5 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la contratación, reitera lo dispuesto dentro del art. 149. 4, y en el artículo 85 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

A la vista del contenido del presente recurso especial, este Tribunal considera que la cuestión que se plantea por parte de la recurrente es de carácter eminentemente técnico-económico, y no supone realizar interpretación jurídica alguna. Se trata de comprobar si la oferta de la adjudicataria se encuentra en efecto, incurso en presunción de temeridad y si se procedió o no conforme al procedimiento contenido dentro del art. 149, LCSP.

Para resolver esta cuestión, debemos de partir de la libertad de criterio que se le confiere al órgano de contratación para apreciar si una oferta anormalmente baja se encuentra justificada o no, siempre que: a) exista esa temeridad y así se aprecie por el órgano de contratación y b) no se haya justificado la temeridad por parte del licitador, siendo necesario que tal justificación parta de una solicitud suficientemente fundada emitida por el órgano de contratación y se base en alguno de los aspectos contenidos dentro de este precepto; aspectos que constituyen una enumeración cerrada, valores que sirven como criterio legal para poder considerar que la baja ofertada es correcta y puede llevarse a cabo, sin perjudicar la calidad en su ejecución, siempre que se justifiquen todas o alguna de las circunstancias siguientes: «a) *El ahorro que permita el procedimiento de fabricación (...).* b) *Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, (...) o c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, (...)».*

Y todo ello, siempre ha de entenderse dentro del respeto debido a «*las 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».

En el informe del órgano de contratación, que se aporta a este procedimiento, constan las referencias al informe previo del Servicio técnico que analizó la viabilidad de la oferta presentada por el licitador, que resultó finalmente adjudicatario del presente contrato, DESTROPAPER S.A., en los siguientes términos:

«(...) El licitador indica que para justificar el motivo del ahorro en la prestación del servicio en la oferta económica se basa de forma general, en su conocimiento dentro del sector, que le permite rentabilizar la actividad y de la propia empresa, que cuenta con más de 10 años de experiencia en el sector en la recogida de papel y como “gestor de residuos autorizado”, con los medios suficientes para la manipulación y posterior “venta del residuo procedente de la destrucción de papel” ».

A continuación, pasa a analizar de manera pormenorizada la documentación que aporta el licitador para justificar su oferta incurso en baja anormal o desproporcionada, y concluye que la oferta presentada se encuentra totalmente justificada, por lo siguientes motivos:

«□ Posicionamiento estratégico de la empresa licitadora en el sector.

□ Por la justificación del ahorro de costes de ejecución del servicio, rentabilizando el material recepcionado en la cadena de reciclaje del residuo.

□ Por la optimización de la fuente de ingresos, por un lado el ingreso del cliente por la prestación del servicio de destrucción de la documentación. Y por otro el de la propia “empresa papelera” transformadora por la venta de papel/residuo.

□ Posicionamiento privilegiado a nivel nacional, al tener clientes en la provincia de Alicante que permite la optimización de las rutas.

□ Planificación de rutas y recorridos con otros clientes mediante rutas preestablecidas.

□ Ahorro de costes al disponer de rutas semanales en toda la provincia de Alicante.



□ Ahorro de mano de obra del orden de 20 €/diarios.

□ Considerando que se puedan recoger una media de 20 contenedores diarios estaríamos hablando de 80/100 € de ahorro.

□ El ahorro por contenedor sería del orden de 4 a 5€ por cada contenedor de ahorro total, de ahí la clave de la rentabilidad de la prestación del servicio, al combinar la recogida con otros clientes de la zona/ruta.

□ Disponen del acopio suficientes de contenedores de distintos formatos y materiales así como de volúmenes, para poder prestar el servicio, al disponer del aprovisionamiento suficiente, para poder prestar el servicio, sin tener que realizar ninguna compra en el tiempo; valorándose la situación actual que venimos sufriendo por la escasez de materias primas que están afectando en la economía mundial, lo que podría suponer un incremento de los precios de mercado».

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto, este Tribunal considera que la Diputación de Alicante procedió correctamente en este caso, siguió el procedimiento de justificación de ofertas contenido en el apartado 15 del PCAP y en el arts. 149. 4, LCSP, así como en el art. 85 del Reglamento de Contratación y aceptó la justificación de la oferta de la empresa DESTROPAPER, por las razones expuestas en su informe, por lo que no cabe hacer ningún reproche a su actuación, procediendo, en consecuencia, la desestimación del presente recurso especial.

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.V.S., en nombre y representación de la entidad DOCWEILER S.L., por el que se recurre el acuerdo de adjudicación del lote nº 2 del “contrato de servicios de limpieza y de retirada de papel y documentación (expurgo),



en las oficinas de Suma Gestión Tributaria", de la Diputación de Alicante, (Comunidad Valenciana).

Segundo. 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 multa prevista en el art. 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 de 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.