



Recursos nº 1358 y 1392/2020 C. Valenciana 328 y 337/2020

Resolución nº 470/2021

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

En Madrid, a 30 de abril de 2021.

VISTOS los recursos interpuestos por D. M.B.A., en representación de la mercantil OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A. (en adelante, "OHL SERVICIOS"), y D. J.J.S.J.P., en representación de COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACIÓN, S.L. (en adelante CEEI), Recurso 1358/2020, y por D. E.R.H., en representación de L'OPEROSA, SOCIEDAD COOPERATIVA (en adelante, "OPEROSA"), Recurso 1392/2020, contra la adjudicación del contrato de "*servicio de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral de diversas dependencias de la Universitat de València*", expediente 2019 0134 SE044, convocado por la Universidad de Valencia, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Universidad de Valencia ha tramitado el procedimiento de contratación del servicio de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral de diversas dependencias de la Universidad de Valencia, expediente 2019 0134 SE044. El valor estimado del contrato es de 11.746.725,87 euros, IVA excluido.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en Plataforma de Contratación del Sector Público el 23 de diciembre de 2019 y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 24 de diciembre de 2019.

Tercero. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos



de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Cuarto. En el plazo de presentación de ofertas, fueron veinticuatro los licitadores que concurrieron al procedimiento, entre ellos, las mercantiles recurrentes.

Quinto. Con fecha de 15 de enero de 2020, la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza – ASPEL interpuso recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, recurso estimado en virtud de la Resolución 344/2020, de 5 de marzo, de este Tribunal, que ordenó anular las cláusulas 10.b.1.2.1 y 10.b.1.2.3 del Cuadro de Características del PCAP y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación de dicho pliego.

Sexto. En cumplimiento de la anterior resolución, fue aprobado de nuevo el procedimiento de contratación con una versión corregida del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, procediéndose a una nueva publicación del anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de junio de 2020 y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 17 de junio de 2020.

Séptimo. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se ocupaba de los criterios de adjudicación en su apartado 9.1, el cual se remitía, para la concreción de los mismos, al Cuadro de Características, al señalar:

«9.1 Criterios de adjudicación

9.1.1 La adjudicación del contrato se realizará con carácter general utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, el contrato se podrá adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a una mejor relación coste-eficiencia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del ciclo de la vida con arreglo al artículo 148 de la LCSP.



Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se atenderá a los criterios ponderados, así como la forma de evaluación que se indican **en el apartado 10. a) y b) del cuadro de características**.

En los casos en que los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor tengan atribuida una ponderación mayor que los criterios evaluables mediante fórmulas, la valoración se realizará por un **Comité de Expertos** formado por los miembros que se determinen en el **apartado 11 del cuadro de características**».

Octavo. El cuadro de Características recogía, por su parte, los siguientes criterios para la adjudicación del contrato en el Apartado 10.a:

10. CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

a) CRITERIOS PONDERADOS:

CRITERIOS	PONDERACIÓN
1. Evaluables mediante la aplicación de fórmulas	95 puntos
1.1 Oferta económica	70 puntos
1.2 Oferta técnica-ambiental	15 puntos
1.3 Bolsa de horas	5 puntos
1.4 Precio/hora servicios extraordinarios	5 puntos
2. Evaluables mediante juicio de valor	5 puntos
2.1 Capacidad de respuesta ante situaciones extraordinarias	5 puntos
TOTAL	100 puntos»

Noveno. Constituida la Mesa de Contratación con fecha de 15 de julio de 2020 resolvió admitir a veinte de los licitadores y requerir de subsanación a las mercantiles AEMA



HISPÁNICA, S.L., ELEROC SERVICIOS, S.L., FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. e ILUNION LIMPIEZA Y MEDIOAMBIENTE.

Décimo. Con fecha de 23 de julio de 2020 fue constituida de nuevo la Mesa de Contratación, admitiendo a los licitadores que habían sido requeridos de subsanación, por presentar en tiempo y forma la documentación requerida, y procediendo a continuación a la apertura del sobre con los aspectos evaluables mediante juicios de valor (sobre 2), de cuyo contenido se dio traslado para la elaboración del informe técnico correspondiente.

Undécimo. Con fecha de 9 de septiembre de 2020 fue emitido dictamen suscrito por seis técnicos con relación a las proposiciones presentadas por los licitadores y los criterios evaluables mediante juicios de valor. Tal informe fue aceptado por la Mesa de Contratación con fecha de 9 de septiembre de 2020, asignando la puntuación propuesta.

Duodécimo. Constituida de nuevo la Mesa de Contratación con fecha de 16 de septiembre de 2020, procedió a la apertura de los sobres con los criterios evaluables automáticamente (sobre 3). En el mismo acto algunos representantes plantearon dudas respecto de la oferta presentadas por SOLDENE, S.A., en lo que atañía al precio de los servicios extraordinarios (0,001 euros) y respecto de la proposición presentada por FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. por el mismo concepto (0,00 euros). La Mesa respondió a tales dudas advirtiéndole que las ofertas resultaban admitidas, sin perjuicio de proceder al estudio de tales proposiciones y solicitar cuantas aclaraciones resultaran pertinentes. Finalmente, la Mesa de Contratación acordó facilitar a los técnicos del *Servei de Prevenció i Medi Ambient* la documentación relativa a la oferta técnico ambiental.

Decimotercero. En aplicación de lo dispuesto en el Apartado 10 c) del Cuadro de Características y en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la Mesa de Contratación requirió justificación razonada y detallada de los precios ofertados con relación a los servicios extraordinarios a las licitadoras ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.; FERROVIAL SERVICIOS, S.A.U.; FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.; FOMENTO VALENCIANA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA S.A.U. y SOLDENE S.A. Una vez presentada la documentación requerida fue emitido informe por el *Servei de Contratació administrativa* analizando tal justificación.



Decimocuarto. Con fecha de 14 de octubre de 2020 la Mesa de Contratación aceptó el informe relativo a la oferta técnico-ambiental, asignando la puntuación propuesta en tal dictamen. Además, la Mesa de Contratación dio por bueno el informe técnico referido a la justificación de los precios anormales y resolvió admitir a todos los licitadores salvo a SOLDENE. Finalmente, la Mesa de Contratación propuso la adjudicación de los lotes 1 y 5 a FOMENTO VALENCIANA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A.U. (en adelante, FOVASA), de los lotes 2 y 6 a OHL SERVICIOS-CEEI, del lote 3 a FERROVIAL y del lote 4 a OPEROSA.

Decimoquinto. Con fecha de 12 de noviembre de 2020 el Vicerrector de Economía e Infraestructuras de la Universidad de Valencia acordó la adjudicación de los lotes 1 y 5 del contrato de referencia a favor de FOVASA, de los lotes 2 y 6 a OHL SERVICIOS-CEEI, del lote 3 a FERROVIAL y del lote 4 a OPEROSA.

Decimosexto. Disconforme con tal acuerdo de adjudicación, con fecha de 3 de diciembre de 2020 OHL SERVICIOS y CEEI interpusieron recurso especial en materia de contratación (Recurso 1358/2020) en el que sostiene, en síntesis, que el órgano de contratación debió acordar la exclusión de FOVASA, FERROVIAL, ACCIONA y FISSA por la formulación de *“proposiciones económicas con precios irrisorios, que desvirtúan las valoraciones efectuadas”*. En concreto, la recurrente afirma que la presentación de proposiciones que rondan el importe de 0,01 euros para el caso de los servicios extraordinarios vulnera lo dispuesto en los arts. 145 y 201 LCSP y alega que tales proposiciones no se ajustan tampoco a la estructura de costes consignada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. Además, la recurrente indica que tales proposiciones se habrían realizado en fraude de ley con la intención de desvirtuar el procedimiento de licitación, para lo que acude a la Resolución 1060/2020, de 5 de octubre, de este Tribunal. Finalmente, la recurrente defiende que las mercantiles indicadas habrían realizado un trasvase de costes entre diferentes partidas, de forma que, en realidad, el coste de los servicios extraordinarios se satisfaría con cargo a la partida de los costes generales, en lo que, según afirma, supone una práctica prohibida, para lo que cita la Resolución 386/2019, de 17 de abril.



Decimoséptimo. Además, con fecha de 9 de diciembre de 2020, OPEROSA interpuso recurso especial en materia de contratación (Recurso 1392/2020) contra la adjudicación de los lotes 3 y 4. La recurrente sostiene en su recurso que tanto FOVASA como FERROVIAL deberían haber sido excluidos al haber presentado una proposición de servicios extraordinarios por un precio de 0,01 euros. La recurrente afirma que, aun habiendo sido adjudicataria del Lote 4, se halla legitimada para interponer el recurso especial contra la adjudicación de dicho lote, por cuanto la aplicación del apartado 2 del Cuadro de Características podría resultar en la adjudicación de tal lote 4 a favor de FOMENTO VALENCIANA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A.U., de no resultar definitivamente adjudicataria del lote 1. Y en cuanto al fondo, el recurso de OPEROSA sostiene, en síntesis, que las ofertas de servicios a “coste cero” resultan inadmisibles por evidenciar una estrategia fraudulenta, para lo cual cita en su apoyo las Resoluciones 386/2019, de 17 de abril y 1060/2020, de 5 de octubre, de este Tribunal y la figura del fraude de ley, cuyos requisitos entiende que concurren en tales proposiciones. Además, la recurrente insiste en que las justificaciones ofrecidas al respecto por tales licitadores resultan insuficientes y carentes de toda prueba, y tal fin solicita su exclusión del procedimiento de licitación. Además, añade que la proposición económica general presentada por FERROVIAL resulta, asimismo, anormalmente baja, sin que la mercantil haya aportado justificación alguna al respecto. Finalmente, realiza un análisis prolijo de las justificaciones presentadas por FERROVIAL y FOVASA con respecto al apartado *precio/hora por servicios extraordinarios* para concluir que, a su juicio, existen errores en tales justificaciones que impiden que puedan darse por suficientes.

Decimoctavo. Con fecha de 14 de diciembre de 2020 el Vicerrector de Economía e Infraestructuras emitió informe solicitando la desestimación del recurso interpuesto por OHL SERVICIOS y CEEI. En primer lugar, el órgano de contratación destaca que durante la tramitación del procedimiento fueron varias las consultas planteadas por los licitadores con relación al precio/hora de los servicios extraordinarios y que, en el marco de tales consultas, “*públicas para todos los interesados*”, especificó que no existía un umbral mínimo para tal servicio.



Igualmente, defiende que el resultado obtenido en la valoración del criterio controvertido resulta "*proporcional*" y destaca que, a su parecer, la presentación de las proposiciones no desvirtúa el conjunto de la valoración de ofertas. Sostiene que el valor económico de los "*servicios extraordinarios no forma parte del presupuesto base de licitación ni de sus costes*" y que, en consecuencia, ningún obstáculo existe para que los licitadores "*hagan apuestas arriesgadas*" cuya viabilidad, una vez justificada, no compromete el cumplimiento de las obligaciones laborales. Además, recuerda que la posibilidad de presentar una oferta por cero euros ha sido avalada tanto por la jurisprudencia comunitaria como por este Tribunal (con cita, a tal fin, de la Resolución 407/2020, de 19 de marzo y de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19).

En último término, el órgano de contratación alega que se ha justificado la viabilidad de la oferta y recuerda que éste es un ámbito cuya legalidad debe enjuiciarse en el marco de los límites propios de la discrecionalidad técnica.

Decimonoveno. Con fecha de 19 de diciembre de 2020 el Vicerrector de Economía e Infraestructuras emitió informe solicitando la desestimación del recurso interpuesto por OPEROSA. El órgano de contratación acude a argumentos similares a los expuestos en el anterior dictamen, destacando ahora que las justificaciones ofrecidas por las mercantiles FERROVIAL y FOVASA resultan exhaustivas y detalladas y poniendo de manifiesto lo que, a su juicio, son diferencias notables con la Resolución 386/2019, de 17 de abril.

El órgano de contratación acude de nuevo Resolución 407/2020, de 19 de marzo, de este Tribunal y a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19 para insistir en que la presentación de las proposiciones cuestionadas resulta perfectamente legal.

Vigésimo. Notificados los recursos interpuestos a los demás licitadores del procedimiento para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y presentaran los documentos que a su derecho convinieran, se han presentado alegaciones por FOVASA y por FERROVIAL.



Con fecha de 22 de diciembre de 2020 FOVASA presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto por OHL SERVICIOS y CEEI, y en las que sostiene, en síntesis, que su proposición presentada reúne todos los requisitos de validez resumidos, para el caso de las proposiciones a *"cero o con valores cercanos"*, por la Resolución 407/2002, de 19 de marzo, de este Tribunal.

De igual modo, la mercantil insiste en que se ha respetado la aplicación progresiva de la fórmula contenida en el Cuadro de Características y niega la existencia de fraude de ley, por no haberse producido ninguna traslación fraudulenta de costes.

Finalmente, la recurrente defiende que, tratándose de un mismo servicio (limpieza), pueden los licitadores distribuir legítimamente el precio del mismo entre las diferentes partidas.

Con similares argumentos (es decir, insistiendo en la proporcionalidad de la fórmula, la ausencia de fraude de ley y la justificación de la viabilidad de su oferta), con fecha de 22 de diciembre de 2020 solicitó la desestimación del recurso interpuesto por OPEROSA.

Vigesimoprimer. Con fecha de 28 de diciembre FERROVIAL presentó alegaciones solicitando la desestimación del recurso interpuesto por OHL SERVICIOS y CEEI, y en las que sostiene, en síntesis, que no se ha producido contravención alguna del principio de competencia efectiva, que no resultan aplicables al presente procedimiento las conclusiones de la doctrina citada por las recurrentes, por implicar el precio ofertado una clara ventaja para la Administración, por tratarse de servicios hipotéticos que no han sido tenidos en cuenta a la hora de estimar el precio del contrato y porque, según afirma, en ningún caso ha redistribuido costes en la oferta ni ha manipulado los criterios de valoración. Además, FERROVIAL entiende que, aun cuando se aceptara la existencia de un *"defecto"* en su proposición, *"procedería la desestimación del recurso en virtud de la aplicación del principio de pro-concurrencia"*.

Igualmente, con fecha de 29 de diciembre y con argumentos análogos a los contenidos en sus anteriores alegaciones, FERROVIAL solicitó la desestimación del recurso interpuesto por OPEROSA, rechazando, además, las críticas vertidas por OPEROSA con respecto a las justificaciones de la viabilidad de su oferta.



Vigesimosegundo. La Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió con fecha de 21 de diciembre de 2020 conceder la medida provisional consistente en mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los recursos han sido debidamente interpuestos ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en la Cláusula Tercera del Convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Valenciana el 22 de marzo de 2013 (BOE 17 de abril de 2013), prorrogado mediante Acuerdo de fecha 25 de febrero de 2016 (BOE de 21 de marzo de 2016) y nuevamente prorrogado mediante Acuerdo de fecha 16 de abril de 2019 (BOE de 22 de mayo de 2019).

Segundo. De conformidad con el art.13.1 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 *“podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*. Considerado el objeto de los recursos en este caso, y siendo además que los recursos de OHL SERVICIOS-CEEI y OPEROSA aluden a una cuestión idéntica (si resulta conforme con la normativa de contratación la presentación de un precio nulo o prácticamente nulo para los denominados *servicios extraordinarios*), es indudable que existe entre ellos una conexión que aconseja su resolución conjunta, por lo que al amparo del precepto citado el Tribunal acuerda de oficio su acumulación.

Tercero. De acuerdo con el artículo 44.2.c) LCSP, pueden ser objeto de recurso los acuerdos de adjudicación. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros.

Cuarto. Los recursos se han presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.c) LCSP.

Quinto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la 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”*. Debe entenderse que los recursos han sido interpuestos por personas legitimadas para ello, pues las recurrentes concurrieron a la licitación.

Resulta evidente que la legitimación de las recurrentes no alcanzaría a impugnar, en principio, la adjudicación en su favor de determinados lotes (concretamente, los lotes 2 y 6 a favor de OHL SERVICIOS-CEEI y el lote 4 en favor de OPEROSA). Sin embargo, parece conveniente estudiar la legalidad de la resolución recurrida en su conjunto, pues una de las recurrentes ha formulado sus argumentos sin distinguir respecto de los lotes en los que ha resultado adjudicataria y, además, el límite impuesto en el apartado 2 del Cuadro de Características con objeto de que el servicio no sea prestado solo por una empresa (límite que impide que los licitadores sean adjudicatarios de más del 60% del presupuesto base de licitación de la totalidad de los lotes que componen el expediente) podría resultar en que, como consecuencia de la estimación del recurso, perdieran los licitadores, asimismo, la posibilidad de ser adjudicatarios de dichos lotes inicialmente asignados.

Sexto. Satisfaciendo, por lo tanto, los recursos interpuestos los requisitos de admisión, se hace necesario atender al fondo de los mismos.

A tal fin, y antes de abordar el examen de los diferentes alegatos formulados en tales recursos especiales, cabe realizar algunas precisiones con relación al contenido del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (doc. 9 del expediente administrativo). En primer lugar y, según se ha avanzado, en dicho pliego se distingue entre el *servicio ordinario de limpieza* y lo que se califica de *servicio extraordinario de limpieza*. El primero de tales servicios se define como aquél *“prestado general y periódicamente según la organización del servicio descrita en el anexo 'Personal y horario prestación del servicio’”* (pág. 1/12 del Pliego de Prescripciones Técnicas - doc. 10 del expediente administrativo), mientras el



segundo alude a los supuestos en que *"la prestación del servicio se requiera como refuerzo durante el horario habitual con una mayor asignación de efectivos. También en los casos que se requiera un servicio de limpieza fuera de la organización del servicio prevista en el anexo 'Personal y horario prestación del servicio'"* (pág. 1/12 del Pliego de Prescripciones Técnicas - doc. 10 del expediente administrativo). Mientras el servicio ordinario se satisface con cargo al precio del contrato, el *servicio extraordinario* se retribuye *"en primer lugar con la bolsa de horas ofertadas, en su caso, y si estas se agotaran o no se hubieran ofertado de acuerdo con el precio/hora extraordinaria recogida en la oferta"* (pág. 1/12 del Pliego de Prescripciones Técnicas - doc. 10 del expediente administrativo).

No nos encontramos, por lo tanto, ante una prestación única perfectamente delimitada, sino que en los pliegos se distingue según el carácter ordinario o extraordinario del servicio de limpieza, a cuyo fin se articula también una diferente forma de pago.

En segundo término y, en línea de lo anterior, el modelo de oferta económica del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares diferencia entre la *oferta económica*, consignada en términos generales y con cargo a cuyo importe deben remunerarse los servicios ordinarios y el *precio/hora para servicios extraordinarios*, para los cuales se exige diferenciar en su importe según se trate de días laborables o festivos y según la prestación se realice durante la jornada diurna o nocturna (pág. 51/119 del doc. 9 del expediente administrativo). Es decir: el propio pliego prevé que la oferta económica se formule de manera diferenciada con relación a la oferta económica general y respecto del precio/hora para los servicios extraordinarios.

Finalmente, y con arreglo a lo dispuesto en el Apartado 10.a del Cuadro de Características, el precio de cada servicio tiene su ponderación propia, asignándose un total de cinco puntos al *precio/hora de los servicios extraordinarios* y un total de setenta puntos a la *Oferta económica*, de forma que cuanto menor sea el importe ofrecido mayor será el número de puntos atribuidos al precio en cuestión con arreglo al Cuadro de Características (pág. 41/119 del doc. 9 del expediente administrativo). En dicha línea, el Apartado 10.b.1.1 del Cuadro de Características explica, con relación a la evaluación de la oferta económica, que se *"otorgarán 70 puntos a la empresa que realice la oferta más económica y al resto proporcionalmente, tal y como se detalla (...)"* (pág. 41/119 del doc. 9 del expediente



administrativo) y el Apartado 10.b.1.4 señala que se "otorgará 5 puntos a la oferta cuyos precios/horas resulten en su media más económicos, puntuando el resto de ofertas de manera proporcional" (pág. 43/119 del doc. 9 del expediente administrativo).

Una vez descrita la regulación que hacen los pliegos de los servicios extraordinarios, su forma de pago, y su valoración como criterio de adjudicación, debemos comenzar por reflejar las contestaciones a dos de las consultas realizadas por el órgano de contratación durante el plazo de presentación de ofertas.

El día **08-01-2020** se plantea:

"Buenos días en relación al Punto 1.3 del cuadro de características, (Precio/ hora ofertada) ¿Existe un tope mínimo o máximo de precio hora? Gracias y un saludo."

Respuesta: "No"

El **09-07-2020** se plantea:

"Buenos días: tenemos una duda con respecto a la oferta económica de horas extras."

¿Existe un umbral mínimo en la oferta de este criterio? y la segunda se aplicaría la presunción temeraria en este criterio?

Muchas gracias por la atención"

Respuesta:

"No existe un umbral establecido respecto a las horas extras."

Los parámetros para determinar una oferta con valor anormal serán estudiados por la mesa de contratación en base a lo que señala el apartado 10 c) del cuadro de características".

(El subrayado es nuestro).



Por tanto, en el presente caso el Tribunal no aprecia que las ofertas realizadas a precios cercanos a cero en el criterio de adjudicación 1.3 del Cuadro de características incurran en fraude de ley, porque el órgano de contratación había aclarado este extremo en dos ocasiones durante el plazo de presentación de ofertas.

La interpretación del pliego había quedado fijada respecto de todos los licitadores No existía tope mínimo alguno en el precio/hora a ofertar. Por lo que no puede incurrir en fraude de ley quien realiza una oferta basándose en la interpretación del pliego que realiza el órgano de contratación durante el periodo de presentación de ofertas.

Se desestima, pues, este motivo de recurso.

Séptimo. Adicionalmente, el Recurso 1392/2020 interpuesto por LÓPEROSA plantea motivos de recurso adicionales, en relación con la justificación de la anormalidad de su oferta realizada por FERROVIAL y FOVASA.

En cuanto a la justificación realizada por **FERROVIAL** de su oferta económica en el lote 3, alega en primer lugar la recurrente un error irrelevante de unos céntimos en el salario base de la categoría de limpiador: 928,39 €, frente al correcto de 928,90.

Alega también la recurrente errores de cálculo en las tablas elaboradas por FERROVIAL, falta de detalle de algunos cálculos, que no es admisible indicar un promedio de antigüedad y absentismo, debiendo justificarse los costes reales, que no ha aplicado las subidas salariales, y que debería haber justificado que el material está amortizado al 100%.

Pues bien, la recurrente no indica cálculos de que los errores advertidos conlleven la inviabilidad económica de la oferta de FERROVIAL, que, en su justificación, además de los costes laborales y de materiales, refleja unos gastos generales del 3% (1.231,81 €/mes), y un beneficio industrial del 2,5 % (1.026,51 €/mes). El importe ofertado de costes laborales es coincidente con el reflejado en su justificación (38.062,92 €).

Además, el absentismo que se ha producido en un año no tiene por qué ser igual al de años posteriores. En cuanto a las subidas salariales, la empresa adjudicataria alega que el convenio colectivo vence en 2020.



En cuanto a la justificación del precio de 0,01 euros por servicios extraordinarios, es evidente que este precio no puede ser justificado aisladamente, sino por referencia al conjunto de la oferta económica, teniendo en cuenta que su prestación efectiva depende de la medida en que sean demandados por el Ayuntamiento, una vez agotada la bolsa de horas gratuitas.

Se considera ajustada a Derecho la decisión del órgano de contratación de tener por justificada la oferta realizada por FERROVIAL, por lo que se desestima este motivo de recurso.

Octavo. En cuanto a la justificación de la oferta económica de **FOVASA**, la empresa recurrente alega que:

- El trabajador a subrogar número 1 tiene 10 años más de antigüedad,
- El porcentaje de jornada del trabajador número 4 es un 12,82 % superior,
- El total de horas a la semana ofertado por FOVASA es de 181, frente a las 183 h/s exigidas en el PPTP,
- El importe asignado a cada trienio de la categoría de limpiador es incorrecto (17,87 €, frente a los 18,23 € que establece el convenio colectivo), y lo mismo, a favor de FOVASA, en la categoría de especialista (20,40, frente a los 20,24 que establece el convenio colectivo),
- Efectuando correctamente los cálculos, el coste laboral para la empresa es de 96.631,39 €, frente a los 91.427,44 € declarados (5.203,95 € más),
- La diferencia entre el coste empresarial presentado por FOVASA y los cálculos reales de sus costes, según las operaciones que ellos mismos realizan, es de 24.002,96 €.

Ni el órgano de contratación, ni la empresa adjudicataria FOVASA realizan alegación concreta alguna sobre las anteriores manifestaciones de la empresa recurrente.

La empresa FOVASA no se encontraba en presunción de anormalidad en la oferta económica al lote 4, pero sí en lo relativo al precio de los servicios extraordinarios (de 0,01 €/hora). La justificación de la anormalidad de este precio sólo puede realizarse, como



hemos dicho, por referencia a la oferta económica en su conjunto. Pues bien, el coste anual que indica FOVASA en su justificación para el lote 4 es de 100.046,25 €, lo que representa un coste mensual de **8.337,19 euros**, superior en 718.24 € a los 7.618,95 € declarados en su oferta económica.

Si a este importe le sumamos los costes declarados por FOVASA para materiales y gastos generales, obtenemos la cifra de **10.809.87 €** (8.337,19 + 2.084,54 + 388,14). Este importe es superior a los 10.285,70 euros ofertados por la empresa FOVASA, por lo que el contrato representaría pérdidas para la empresa adjudicataria, no habiéndose justificado suficientemente el bajo precio ofertado como hora de servicios extraordinarios, ya que la cifra ofertada global no cubre siquiera el importe de los servicios ordinarios. Luego no podría hacer frente con el beneficio a unos servicios extraordinarios casi gratuitos.

A lo que habría que añadir los errores denunciados por la empresa recurrente, no contestados por la empresa adjudicataria ni por el órgano de contratación, que, según ella, elevarían la cifra de costes laborales a 115.430,40 €.

Por tanto, el recurso debe ser estimado en este motivo, procediendo la exclusión de la empresa FOVASA en el lote 4, por no justificar suficientemente el bajo nivel de precios ofertado para servicios extraordinarios.

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 1358/2020, interpuesto D. M.B.A., en representación de la mercantil OHL SERVICIOS-INGESAN, S.A., y D. J.J.S.J.P., en representación de COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACIÓN, S.L., y estimar parcialmente el Recurso 1398/2020, interpuesto por D. E.R.H., en representación de L'OPEROSA, SOCIEDAD COOPERATIVA, contra la adjudicación del contrato de *“servicio de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral de diversas dependencias de la Universitat de València”*, expediente 2019 0134 SE044, convocado por la Universidad de



Valencia, anular la resolución de adjudicación del lote 4 en favor de la empresa FOVASA, y retrotraer el procedimiento de contratación en dicho lote para que, con exclusión de esta empresa por no justificar suficientemente su oferta incurso en presunción de anormalidad, continúe el procedimiento por sus trámites.

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 de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.