



Recurso nº 258/2022

Resolución nº 411/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 31 de marzo de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. I. B. C. , en nombre y representación de ANDANZA EMPLEA, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del contrato de *“servicios de movimiento, instalación, almacenamiento y distribución de todo tipo de mobiliario, enseres y documentación en las dependencias del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en los edificios agrupados en el Área de Alcalá y el Área de Cuzco”*, con número de expediente 2021-08, convocado por la Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda y Función Pública; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 21 de octubre de 2021, la Junta de Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública adoptó acuerdo de inicio del expediente 2021-08 relativo al contrato de los *“Servicios de movimiento, instalación, almacenamiento y distribución de todo tipo de mobiliario, enseres y documentación en las dependencias del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en los edificios agrupados en el Área de Alcalá y el Área de Cuzco”*, con las siguientes características: tramitación anticipada, procedimiento abierto, presupuesto de licitación (sin IVA): 388.330,64 euros y valor estimado: 2.329.983,84 euros.

Segundo. Con fecha de 18 de noviembre de 2021, se aprueba el expediente y el 26 de noviembre de 2021, se publican los correspondientes anuncios en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Con fecha de 29 de noviembre de 2021, se publican en el DOUE y en el BOE.



Tercero. El 16 de diciembre de 2021 se procede a la apertura de los sobres nº 1 y nº 2, que contienen la documentación de carácter general y las ofertas sujetas a juicios de valor, respectivamente.

Posteriormente, se abre el sobre n.º 3 y se comprueba que la oferta presentada por ANDANZA EMPLEA, S.L. fue de 224.793,53 euros. Identificada la oferta económica presentada como incurso en presunción de anormalidad, con una baja del 42,11% sobre el tipo de licitación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se requirió a dicha empresa para que justificase y desglosase razonada y detalladamente el bajo nivel del precio ofertado, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Cuarto. Con fecha de 30 de diciembre de 2021, la recurrente presenta el informe justificativo solicitado, que fue remitido a la unidad proponente del contrato para su análisis, quien emite informe el 2 de febrero de 2022, en el sentido de rechazar la justificación del bajo nivel de precios presentado por la licitadora ANDANZA EMPLEA.

Quinto. Con fecha 3 de febrero de 2022, la Junta de Contratación hace suyo el informe anterior y acuerda no aceptar la justificación de ANDANZA por considerar que no se motiva suficientemente y solicitar se remita un nuevo informe que se analizará en una próxima sesión.

Sexto. Con fecha de 10 de febrero de 2022, la Junta de Contratación estudia el informe de esa misma fecha presentado por el órgano proponente del contrato y el informe concluye que la oferta no puede ser cumplida en los términos expresados, lo que es aceptado por los miembros de la Junta, acordándose declarar desproporcionada la oferta presentada por recurrente, excluyéndola del procedimiento de adjudicación.

En esa misma sesión de Junta, se adopta el acuerdo de clasificación, y se procede a requerir al primer clasificado —ORDAX, COORDINADORA DE TRANSPORTES Y



MERCANCÍAS, S.L.— la documentación indicada en el artículo 150.2 de la LCSP que corresponda.

Séptimo. Disconforme con su exclusión, ANDANZA EMPLEA, S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación el 2 de marzo de 2022 ante el Registro General del Ministerio de Hacienda y Función Pública contra tal actuación.

Octavo. En fecha de 8 de marzo de 2022 se emite informe del órgano de contratación en los términos del artículo 56.2 de la LCSP, remitiéndose a lo recogido dentro del informe de 10 de febrero de 2022.

Noveno. La Secretaría del Tribunal en fecha 7 de marzo de 2022 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiendo comparecido en dicho trámite la empresa adjudicataria.

Décimo. La Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, adoptó la medida cautelar de suspensión del presente procedimiento de licitación, en fecha de 16 de marzo de 2022.

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 los artículos 45.1 de la LCSP.

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. En este caso, se manifiesta en el recurso que el acto recurrido es la Resolución de la Junta de Contratación por la que se acuerda la exclusión del recurrente, de fecha de 10 de febrero de 2022, puesto que el recurso ha sido interpuesto el 2 de marzo de 2022, se considera interpuesto en plazo.



Tercero. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada al tratarse de una persona física, representante de una persona jurídica, que ha sido licitadora en el presente contrato, cuyos derechos o intereses legítimos se ven directamente afectados o puedan resultar afectados por la Resolución que impugna, por lo tanto, *“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”* (artículo 48.1 de la LCSP).

Cuarto. Se impugna en este caso, la resolución de exclusión de la recurrente del procedimiento de contratación, acto susceptible de impugnación por la vía del presente recurso especial, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.2—letra b)— de la LCSP, donde se establece que podrán ser objeto de revisión:

“b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

No plantea obstáculo la cuantía del presente contrato, puesto que se trata de un contrato de servicios con un valor estimado de 2.335.453,63 euros, esto es, se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada y con un importe superior a los 100.000 euros, que se exigen en el artículo 44.1 —letra a)— de la LCSP para la admisibilidad del recurso especial en relación con los contratos de servicios.

Quinto. La recurrente solicita en el presente recurso la anulación del acuerdo de exclusión adoptado por la Junta de Contratación el 10 de febrero de 2022, y *“que se remite como fundamento al informe técnico que se impugna igualmente en el procedimiento descrito up supra, y ordenar la retroacción del procedimiento al momento de valoración de las ofertas presentadas con objeto de que la oferta presentada por*



ANDANZA EMPLEA S.L. sea incluida en la misma con cuantos pronunciamientos en Derecho correspondan”.

En concreto, aduce la recurrente que la baja injustificada de 12.806,36 euros de su oferta inicial —sobre la que se sustenta parte del informe técnico de exclusión de la unidad proponente del contrato, y que afecta al cálculo de los salarios de las personas destinadas a la ejecución de este contrato de servicios (mozos y conductores)— podría pasar a restarse de la partida de *“Beneficio industrial”* que presenta en su oferta económica, pasando así este beneficio industrial de alcanzar un 12,23% (según la estimación incluida en la justificación de la baja de la oferta inicial), a llegar únicamente a un 6,54% (tal y como se desprende del anexo que acompaña al Recurso especial). Dicho porcentaje se encontraría, argumenta la recurrente, por encima de la previsión del 6% incluida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

En apoyo de su argumento, cita la Resolución de este Tribunal nº 1759/2021, de 2 diciembre, en la que se anuló la exclusión de una oferta anormalmente baja, en la que se ofrecían unos costes laborales de 4.020 euros, y se consideró que ya no lo era si se le sumaban el coste de materiales de 380 euros, y el importe de gastos generales y de beneficio industrial de 640 euros, con lo que se elevaba a 5.040 euros.

Por su parte, el órgano de contratación considera en su informe que *“La recurrente aporta con su recurso como anexo una hoja Excel con cálculos diferentes a los presentados en el momento en que le fueron requeridos. Sin embargo, en dicha hoja se continúa dando lugar a una baja injustificada, relativa a la partida de los precios por hora de mozos y conductores establecidos en el IV Convenio Colectivo del Sector de Logística, Paquetería y Actividades Anexas al Transporte de Mercancías de la Comunidad de Madrid”*, por lo que concluye, que *“se reitera en el contenido de su informe de 10 de febrero de 2022 y, por lo tanto, en la existencia de elementos suficientes para justificar la exclusión de la oferta presentada por la recurrente”*.

Sexto. La recurrente dentro de su escrito de recurso sólo menciona su condición de centro especial de empleo, pero no basa en tal condición la justificación de la oferta anormalmente baja que presentó en el procedimiento de contratación, a diferencia de lo



que manifestó en el informe justificativo de su baja por temeridad, que presentó dentro del procedimiento de contratación, en el que fundó su justificación en tal condición.

En sede de este recurso, la recurrente únicamente postula la aplicación al presente caso de la meritada Resolución nº 1759/2021, cuya decisión de anulación de la exclusión que allí acontece, considera aplicable aquí. No obstante, antes de abordar la procedencia de la conclusión contenida en esa Resolución y su eventual traslación al supuesto ahora analizado, cabe analizar la estructura de costes del presente contrato y la justificación de la oferta incurso en temeridad ofrecida por la recurrente.

Así, en el expediente administrativo puede comprobarse que la oferta económica presentada por la recurrente es de 224.793,59 euros. Puesto que el presupuesto de licitación sin IVA, establecido en el PCAP es de 388.330,64 euros, se comprobó que la recurrente había presentado una oferta con una baja de un 42,11% respecto del presupuesto del contrato, por lo que se le requirió para que lo justificara.

De acuerdo con lo dispuesto dentro del artículo 149.4 de la LCSP, la empresa presenta la justificación correspondiente a su baja, manifestando que, como consecuencia de su condición de centro especial de empleo, le corresponden una serie de subvenciones y de bonificaciones, le permiten bajar su oferta económica. En concreto, manifiesta que le resultan de aplicación dos tipos de descuentos:

- Una bonificación del 100% de las cuotas empresariales efectuadas a la Seguridad Social por sus trabajadores.
- Una subvención del 50% del salario mínimo interprofesional de sus trabajadores, en virtud de lo dispuesto en la Orden de 4 de octubre de 2021, de modificación de la Orden de 30 de diciembre de 2020, de la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid, por la que se realiza la convocatoria de subvenciones, con cargo al ejercicio de 2021, para el fomento de la integración laboral de personas con discapacidad en Centros Especiales de Empleo (BOCM de 14 de octubre).

Asimismo, respecto del coste de la bolsa de horas, ANDANZA EMPLEA, S.L. incluye dentro de sus costes de personal, los correspondientes a una bolsa de 200 horas de



mozo y 50 horas de conductor, y fija los costes de la bolsa de horas de conductor y mozo en 399,50 y 1.598,00 euros, respectivamente; esto es, un total de 1.997,50 euros. Respecto de esta bolsa de horas, la oferta presentada por la recurrente, supone una baja injustificada de 962 euros en esta partida ofertada por la empresa, independientemente del descuento del 50% del SMI aplicable a las mismas, puesto que el coste de la bolsa de horas según el pliego ascendería conforme al convenio a la cantidad de 2.959,50 euros.

Como vemos, de acuerdo con lo manifestado por la empresa en su informe justificativo, aplicando las subvenciones y bonificaciones que le correspondan, con todo ello habría podido justificar una baja de costes de personal máxima de 163.372,95 euros, a razón de una bonificación total de las cuotas sociales de sus 12 trabajadores (88.364,30 euros) y de una subvención equivalente al 50% del SMI (75.008,65 euros), pero los costes de personal totales a cambio de los cuales ofrece prestar el servicio contratado ascienden a 155.146,04 euros, lo que supone reducir en 174.650,90 euros el presupuesto ofertado, esto es, reduciéndolo un 6% más de lo que podía disminuirlo.

Es decir, el coste de personal recogido en el desglose de presupuesto base de licitación contenido en el PCAP asciende a 329.796,94 euros. Por lo tanto, si del importe anterior, que es el mínimo de los costes de personal, se le resta el importe del conjunto de las bonificaciones y subvenciones a que tiene derecho por su condición de centro especial de empleo, que ascienden a la suma de 163.372,95 euros (conforme a los cálculos realizados por el órgano de contratación, son la suma de 88.363,30 de bonificación total de cuotas de Seguridad Social más el importe de la subvención equivalente al 50% del SMI, 75.008,65 euros), de ello resulta que el importe de la oferta económica que hubiera podido realizar respetando los límites establecidos por el convenio colectivo sectorial de aplicación, en la parte correspondiente sólo a los costes laborales –a lo que habría que sumar otros costes establecidos en el pliego–, sería de un mínimo de 166.424,99 euros. Sin embargo, como se deduce del expediente, los costes de personal totales ofrecidos por la empresa recurrente son de 155.146,04 euros, cifra que se encuentra por debajo de la mínima que hubiera podido ofrecer, de haber presentado su oferta conforme a convenio, siendo el convenio colectivo de aplicación, el IV Convenio Colectivo del Sector de Logística, Paquetería y Actividades Anexas al Transporte de Mercancías de la Comunidad de Madrid para los años 2021 y 2022.



De ahí que el importe de la baja no sea especialmente relevante, en comparación con el presupuesto del contrato, pero esa escasa cuantía lo que permite es una menor necesidad de exhaustividad en la justificación de su oferta, como en efecto, ha tenido ocasión de reseñar este Tribunal en varios pronunciamientos, como sucede en la Resolución invocada por el recurrente, pero ello no justifica que se pueda adjudicar un contrato a una oferta una vez constatado que se encuentra por debajo de los límites salariales fijados por Convenio colectivo, que es lo que ocurre en el presente caso con la oferta de ANDANZA EMPLEA S.L.

En efecto, la adjudicación de un contrato a una empresa de cuya oferta se colige que va a remunerar a sus trabajadores por debajo del Convenio colectivo correspondiente, contraviene frontal e inequívocamente la legislación social y, automáticamente, da lugar a la aplicación de las consecuencias establecidas en la LCSP para supuestos que infringen la normativa laboral, a que vienen obligados conforme a lo dispuesto dentro del artículo 201 de dicha norma legal, relativo a las *“Obligaciones en materia medioambiental, social o laboral”*, que prevé lo siguiente:

“Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V. Lo indicado en el párrafo anterior se establece sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones a que se refiere el citado párrafo. El incumplimiento de las obligaciones referidas en el primer párrafo y, en especial, los incumplimientos o los retrasos reiterados en el pago de los salarios o la aplicación de condiciones salariales inferiores a las derivadas de los convenios colectivos que sea grave y dolosa, dará lugar a la imposición de las penalidades a que se refiere el artículo 192”.



La Resolución de este Tribunal nº 903/2021, de 22 de julio, ya pone especial énfasis en la necesaria relación entre la contratación pública y el cumplimiento de la normativa laboral incrementado, si cabe, desde la entrada en vigor de la LCSP.

En dicha Resolución, en su Fundamento de Derecho Quinto, ya se afirma: *“Así, es evidente, que, como dijimos por ejemplo en nuestra Resolución nº 478/2020, la LCSP produce una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral. Difícilmente el órgano de contratación puede garantizar que en la ejecución del contrato se puedan cumplir con las obligaciones aplicables en materia laboral, si ya de inicio el adjudicatario no reflejase en su oferta económica el coste real del personal. Véase en este sentido también la Resolución del TACRC nº 145/2019, citada por la antes referida, que pone especial énfasis en establecer una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral: «A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación. Tal intensidad tiene su reflejo en la obligación de indicar los costes salariales estimados a partir de la normativa laboral de referencia en los Pliegos (artículo 100.2 LCSP), su consideración expresa en el cálculo del valor estimado del contrato (artículo 101.2 LCSP), y para la fijación del precio (artículo 102.3 LCSP). Pero también a la hora de imponer el rechazo de las ofertas anormalmente bajas que no cumplan con la normativa laboral, incluyendo lo dispuesto en los convenios colectivos de carácter sectorial, así como la obligación a los órganos de contratación de velar por su cumplimiento de las condiciones salariales una vez adjudicado el contrato, y erigiéndose su infracción en causa de imposición de penalidades. Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución»”.*



En el caso aquí analizado, el órgano de contratación ha actuado correctamente, ya que, cumpliendo lo dispuesto dentro del artículo 100.2 de la LCSP, no ha hecho sino indicar los costes salariales estimados con base en el Convenio colectivo de rigor.

Por lo tanto, conforme a lo expuesto, procede en consecuencia, la desestimación de esta alegación del recurrente.

A ello no se opone la Resolución nº 1759/2021, citada por el recurrente en su escrito de recurso. Así, este Tribunal no comparte la conclusión a la que llega el recurrente, quien alega que los motivos para la estimación del recurso que se utilizaban en esa Resolución deben también aplicarse a este caso. En ese caso, se rechazó la justificación de la oferta anormalmente baja porque contenía costes no justificados, ya que la licitadora presentó una oferta económica conjunta de 4.800 euros, cuando el coste total del contrato asciende a 5.220 euros. A diferencia de ello, la razón del rechazo de la oferta de la recurrente en el presente recurso se encuentra en que se ha acreditado que la oferta excluida cuenta con unos costes salariales por debajo de los fijados en el Convenio colectivo sectorial de aplicación, de ahí que no sea trasladable al supuesto aquí planteado, cuando el motivo del rechazo de la justificación de la oferta del recurrente es totalmente distinto del que se ventila en el presente procedimiento.

Por lo tanto, procede en el caso la desestimación del recurso interpuesto por la recurrente.

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. I. B. C. , en nombre y representación de ANDANZA EMPLEA, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del contrato de *“servicios de movimiento, instalación, almacenamiento y distribución de todo tipo de mobiliario, enseres y documentación en las dependencias del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en los edificios agrupados en el Área de Alcalá*



y el Área de Cuzco”, con número de expediente 2021-08, convocado por la Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Segundo. Acordar el levantamiento de la medida cautelar acordada conforme al artículo 57.6 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 multa 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.