



Recurso 360/2022

Resolución nº 506/2022

Sección 1ª

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

En Madrid a 6 de mayo de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por D. J.S.G., en representación de EZSA SANIDAD AMBIENTAL, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de 7 de marzo de 2022 del procedimiento "*Acuerdo Marco de servicios de control de plagas en locales y espacios de ADIF*", con expediente 2.21/04110.0166, convocado por el Administrador de infraestructuras ferroviarias-ADIF-; de acuerdo en 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), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. D. J.S.G., en representación de EZSA SANIDAD AMBIENTAL, S.L., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento "*Acuerdo Marco de servicios de control de plagas en locales y espacios de ADIF*", con expediente 2.21/04110.0166, convocado por el Administrador de infraestructuras ferroviarias, entidad adscrita al MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA.

Segundo. El valor estimado del contrato es de 8.184.000,00 €. El procedimiento seguido es el abierto.

Tercero. La licitación se hizo pública mediante anuncio en fecha de 18 de octubre de 2021 en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Con fecha 15 de octubre de 2021 lo fue en el DOUE y el 21 de octubre de 2021 en el BOE.



Cuarto. En lo que aquí interesa, tras los trámites pertinentes la Mesa de contratación solicitó la acreditación de que la oferta no incurría en valores anormales o desproporcionados a la empresa recurrente, y se le concedió plazo de alegaciones para que presentara las justificaciones que considerara oportunas.

A la vista de las justificaciones presentada por la empresa recurrente se estimó que no quedaba justificada la viabilidad de la oferta, siendo excluida por el órgano de contratación.

Quinto.- La empresa planteó recurso especial el 25 de marzo de 2022. Se han presentado alegaciones por la empresa adjudicataria – LOKÍMICA, S.A-, y el órgano de contratación ha emitido dos informes, uno técnico y otro de la dirección de compras, oponiéndose a la estimación del recurso.

Sexto. Con fecha 6 de abril de 2022, la Secretaría del Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 de la LCSP, y 22.1.1º 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), por tratarse el órgano de contratación de un poder adjudicador, perteneciente, según la LCSP y a estos efectos, al sector público, según lo dispuesto en el artículo 3.1 de la LCSP.

Segundo. En aplicación del artículo 48 de la LCSP, ha de entenderse que la recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso, por haber participado en la licitación.

El acto objeto del recurso es apto para su impugnación en cuanto establece la exclusión de la empresa del procedimiento de licitación y la adjudicación del contrato. Lo es también por su valor estimado y por haberse presentado el recurso en plazo.

Tercero: La empresa recurrente alega los siguientes motivos en los que fundamenta su recurso:



a) indefinición del pliego sobre los requisitos a cumplimentar para considerar una oferta como anormalmente baja,

Afirma que “de conformidad con lo indicado del precepto -149 LCSP-, la cláusula 19 del PCAP establece un parámetro objetivo para identificar a una oferta considerada anormal. Sin embargo, utilizándose una pluralidad de criterios de adjudicación (sometidos a juicio de valor y evaluables automáticamente mediante fórmulas) e, incluso, siendo varios los evaluables automáticamente mediante fórmulas, en la misma sólo se establece un parámetro referido a uno de los subcriterios, el valor económico de la oferta, dejando ayuno de respaldo jurídico los preceptivos parámetros objetivos que deberán identificar los casos en que una oferta se considere anormal, respecto a los demás criterios de adjudicación. Por tanto, consideran que la cláusula contravendría el artículo 149. b), y no debería haber sido considerada como incurso en presunción de temeridad”.

b) Entiende que no se le puede solicitar una información exhaustiva sobre la viabilidad de su oferta a la luz de la doctrina del Tribunal, porque no está previsto así en el pliego, concretamente en la cláusula 19. Señala que las explicaciones requeridas por la mesa y la rigurosidad del informe técnico que desecha los argumentos de todas las partes que incurrieron en temeridad, excede del espíritu del precepto legal, art. 149 LCSP.

Considera en todo caso que su oferta, a la luz de los criterios que invoca en sus extensas alegaciones, es perfectamente viable, pues los costes laborales son superiores a los requeridos y no se indica que la justificación se base en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico. Los costes en los diversos apartados se encuentran justificados, reproduciendo las consideraciones del escrito por el que se justifica su oferta.

Cuarto. Pues bien, en lo que se refiere a la interpretación de la cláusula 19, es evidente que se concede libertad al órgano de contratación para que solicite al licitador, “mediante comunicación efectuada a la dirección de correo electrónico facilitada, las precisiones que considere oportunas sobre la composición de la citada oferta económica y sus justificaciones. (...) El licitador deberá aportar las justificaciones que considere oportunas por escrito_ (...) Para ello, la Mesa de Contratación solicitará al licitador, mediante comunicación efectuada a la dirección de correo electrónico facilitada, las precisiones que



considere oportunas sobre la composición de la citada oferta económica y sus justificaciones.”

La empresa recurrente aceptó esta cláusula al participar en la licitación y no puede alegar una interpretación contra el pliego, que solicita de manera amplia la justificación de la oferta económica. Se solicitó a la empresa información sobre:

“Dichas alegaciones deberán incluir expresamente referencia a los siguientes aspectos:

- Especificación de los costes y precios propuestos en la oferta, mediante la presentación de un estudio económico y el correspondiente desglose presupuestario que justifiquen objetiva, directa y detalladamente su oferta económica.*
- Referencia a datos objetivos como los costes de los materiales, de la mano de obra, o de los subcontratos, que, en su caso, corresponda.*
- Referencia a condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para realizar el servicio.*
- Se incluirá acreditación de dichas condiciones favorables referidas en el párrafo anterior, así como del importe económico que tales condiciones o soluciones técnicas supongan en los costes correspondientes a la ejecución del contrato, y su implicación en la oferta económica realizada por el licitador.*
- Cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en las disposiciones legales vigentes en el lugar de ejecución del contrato o en los convenios colectivos, así como de las obligaciones vigentes en materia de subcontratación.*

Todos los documentos aportados y su contenido deberán explicar satisfactoriamente el bajo nivel de los precios, costes propuestos o ventajas de las que se disponga con vistas a la ejecución del contrato, teniendo en cuenta los elementos mencionados en los apartados anteriores”.

Todo lo cual se encuentra relacionado con el criterio de la oferta económica y las precisiones a que se refiere el pliego para justificar su viabilidad. En todo caso, la empresa recurrente aceptó el pliego de condiciones que, conforme a reiteradísima doctrina de este tribunal, constituye la ley del contrato y no planteó duda alguna.



Despejada esta cuestión, que es fiel reflejo de las previsiones contenidas en el artículo 149.2.b) LCSP, en especial cuando el criterio es el económico con lo que ello implica de considerar la oferta en su conjunto y que guarda toda ella coherencia, procede abordar lo que constituye la parte fundamental del recurso que es si las razones esgrimidas por la empresa recurrente sobre la solvencia de su oferta son o no correctas.

Ante todo, debe partirse que el enjuiciamiento de este Tribunal queda limitado por el respeto al ámbito de la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación, aplicable también a este ámbito, de modo que si no se acredita la falta de motivación o el carácter arbitrario o irracional de la decisión del órgano de contratación no procede su anulación.

Procede en consecuencia analizar las razones que han llevado a la Administración a no considerar las explicaciones de la empresa recurrente. La empresa estaba además obligada a una motivación reforzada en su razonamiento, dado que la baja de su oferta alcanzaba aproximadamente el 45% del precio del contrato.

La controversia se sitúa en torno a diversas partidas como son:

- los costes laborales del personal subrogado, que se encuentran por encima de los costes laborales informados para la valoración de los costes de subrogación, y la falta de desglose de las partidas por absentismo y por complementos salariales.

- Asimismo la controversia se refiere a los costes de materiales y productos, concluyendo como se expondrá seguidamente en el informe del órgano de contratación, que no se acreditan los costes unitarios de los materiales consumibles, ni tampoco se acredita la maquinaria y equipos que pone a disposición.

- La siguiente partida a considerar es la del número vehículos y si éstos serán de renting o propiedad y con la partida de combustible.

- Finalmente, los gastos generales y la acreditación de la existencia de condiciones favorables que permitan soportar el sentido de su oferta, y las circunstancias, ventajas competitivas y condiciones excepcionalmente favorables para realizar el servicio y, por los cuales, obedece el bajo importe de sus ofertas.

Pues bien, en el informe técnico, en diálogo con las afirmaciones de la empresa recurrente, se analizan estas cuestiones como resulta del informe emitido para el recurso y del informe



técnico emitido que figura en el expediente –documento número 18-. De aquel informe, puede extraerse lo siguiente:

-“a) En cuanto a los costes de personal:

“En el recurso se indica expresamente que, “analizada la justificación de EZSA en su relación con el informe técnico sobre justificación de las ofertas, podemos observar que la oferta no se encuentra en ninguno de los supuestos que de conformidad con dicho precepto legal (en todo caso), llevaría a un rechazo de la misma por el órgano de contratación pues:

- Los costes laborales son superiores a los requeridos.*
- Y en ningún momento se indica que la justificación se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.*

Efectivamente, en el Informe técnico sobre la justificación de la oferta, se indica que, analizando los costes totales del personal subrogado se puede comprobar que se encuentran por encima de los costes laborales informados para la valoración de los costes de subrogación e incluye el Plus de Riesgo del personal. Adicionalmente, se informa que el desglose de la “Definición de los costes del contrato”, que justifica en su oferta, se desprende que se establece un presupuesto para personal técnico subrogable que asciende a 1.517.190,00€ (el licitador por error toma el cuadro con los datos de subrogación del personal a 19 de mayo de 2021 y no el subsanado que resumen los importes económicos de la plantilla a 1 de noviembre de 2021, ya que, en este último se incluye un efectivo menos de personal a subrogar y eso justifica el mayor importe del cuadro de costes presentado), siendo el diferencial sobre el coste del personal subrogado presupuestado y establecido por EZSA en su oferta (+ 158.090,92€). Este diferencial, pone de manifiesto que el licitador no tiene claro la partida de gastos de personal a justificar en su informe (presupuesta el coste de un efectivo más) y no ha realizado los cálculos de acuerdo con las partidas que se establecen en las tablas salariales del XXII Convenio de Contratas Ferroviarias, vigentes, en el momento de la presentación de las ofertas. El no haber formulado estos cálculos también pone de manifiesto el poco grado de detalle y dedicación que el licitador dedica a plantear y presupuestar su oferta(...).Adicionalmente, para incidir en la falta de justificación y poco grado de detalle a la hora de formular la oferta presentada y su justificación, no se acreditan, desglosan ni analizan:



□ *El absentismo.*

□ *Complementos Salariales.*

Dado que el licitador informa que cuenta con varias certificaciones ISO y de calidad, de las cuales no se desglosa ni acredita ningún importe/componente de gasto como consecuencia de la prestación de servicios, en relación, al menos:

- *La gestión de calidad.*
- *La gestión de los medios humanos, especialmente como consecuencia de los planes de formación que se han establecido en la Documentación Técnica.*
- *Labores de Coordinación Técnica del personal que EZSA pone a disposición del contrato para realizar y desarrollar las tareas de apoyo técnico, coordinación y supervisión.*

Podemos interpretar que la partida presupuestada para “Personal Responsable del Contrato” por un importe para las dos anualidades que asciende a 48.000,00€ (24.000,00€/anualidad del contrato) podría dar cobertura a los gastos relacionados con las mencionadas actividades, si bien, dado que no se puede acreditar el desglose de esta partida, entendemos que, de referirse a las tareas y labores mencionadas bajo nuestro supuesto, los importes establecidos serían indicadores de la baja aportación del licitador EZSA a la contribución de la correcta ejecución de la prestación de servicios y a la calidad técnica del contrato. Adicionalmente, estos importes NO estarían en correlación con la prestación y la calidad técnica establecida en la documentación técnica aportada para la adjudicación de este expediente de contratación.”

Asimismo, los importes presupuestados para dietas (22.000,00€ para las dos anualidades del contrato) como consecuencia de los desplazamientos de personal a las diferentes sedes de ADIF dónde se solicitan los servicios y de la planificación del trabajo es insuficiente teniendo en cuenta que la implementación de los servicios, excepto las labores de supervisión y coordinación técnica (que el licitador tiene que aportar al contrato), tienen que ser realizada por el personal que se encuentra subrogado en el contrato y NO se van a propiciar las economías de escala que EZSA pone de manifiesto cuando justifica en su oferta que “dispone de más de 100 técnicos aplicadores propios prestando servicio por todo el territorio nacional y cuenta con un departamento de planificación por áreas geográficas con muchos años de experiencia que distribuyen el trabajo de nuestros

técnicos de la manera más efectiva para rentabilizar las visitas en función de la urgencia, los compromisos adquiridos y la proximidad de nuestros clientes, esta situación manifiesta nuestra facilidad para cubrir todos los servicios con la máxima eficacia y diligencia. La manera habitual de organización del trabajo en EZSA es cubrir una misma zona programando los servicios que en dicha zona haya que prestar los mismos días, ahorrando así los costes de desplazamientos imputables a un servicio, esto se tendrá en cuenta a la hora de posibles ampliaciones y servicios de urgencia que puedan requerir de más personal del subrogado y necesiten de apoyo de personal propio de la compañía. La prestación de servicio principal del alcance del contrato tiene que ser realizada por el personal técnico (aplicadores de los productos) que se encuentra subrogado en el contrato y cuya prestación laboral se encuentra al amparo del Convenio de Contratas Ferroviarias.

El poco grado de detalle y los errores que se ponen de manifiesto a la hora de establecer la justificación de los costes laborales en la oferta, ponen en duda la viabilidad económica de la oferta presentada."

b) En cuanto a la justificación del cuadro de costes:

"donde el licitador, en su recurso, indica:

1. La justificación de EZSA sería suficiente pues en lo relativo a:

- Especificación de los costes y precios propuestos en la oferta, mediante la presentación de un estudio económico y el correspondiente desglose presupuestario que justifiquen objetiva, directa y detalladamente su oferta económica.*
- Referencia a datos objetivos como los costes de los materiales, de la mano de obra, o de los subcontratos, que, en su caso, corresponda.*

Lo encontramos explicitado en la página 8 de nuestro escrito de justificación dónde aparecen los datos desglosados del personal susceptible de subrogación tenidos en cuenta a la hora de realizar la oferta económica, la indicación del personal y métodos de trabajo indicándose que: "EZSA dispone de más de 100 técnicos aplicadores propios prestando servicio por todo el territorio nacional y cuenta con un departamento de planificación por áreas geográficas con muchos años de experiencia que distribuyen el trabajo de nuestros técnicos de la manera más efectiva para rentabilizar las visitas en función de la urgencia, los compromisos adquiridos y la proximidad de nuestros clientes, esta situación manifiesta



nuestra facilidad para cubrir todos los servicios con la máxima eficacia y diligencia. La manera habitual de organización del trabajo en EZSA es cubrir una misma zona programando los servicios que en dicha zona haya que prestar los mismos días, ahorrando así los costes de desplazamientos imputables a un servicio, esto se tendrá en cuenta a la hora de posibles ampliaciones y servicios de urgencia que puedan requerir de más personal del subrogado y necesiten de apoyo de personal propio de la compañía.

NO TENEMOS QUE IMPUTAR Los costes de la implantación de un sistema de gestión, así como los sistemas de calidad DEBIDO A QUE YA LO TENEMOS IMPLANTADO.

Uno de nuestros principales activos es que nuestro sistema de gestión informatizada reduce considerablemente las labores administrativas y de gestión, Nuestra empresa dispone de muy poco personal administrativo (>10% del total de empleados) y la gerencia/dirección supone un 3%. Todas estas conclusiones están basadas en datos objetivos como son la distribución de empleados por segmentos dentro de nuestro sector (...) “.

“- Estimación de Costes de materiales y productos: Los costes para la realización del desglose están cuantificados con base a los precios de mercado en 2021, incluyendo nuestro margen de beneficios tanto en productos como en materiales. Para la evaluación económica de los materiales y productos, se han tenido en cuenta los acuerdos actuales con nuestros proveedores, esto no debe obviarse ya que, al disponer nuestra empresa de compras centralizadas y un gran poder de compra, los descuentos que EZSA obtienen en la compra de materiales y productos son muy importantes. El éxito y la experiencia acumulada de EZSA en todos sus años de trayectoria garantizan que a la hora del uso más adecuado y responsable de los productos EZSA lleve a cabo previamente a la utilización del producto, una valoración de la situación, empleando posteriormente procedimientos innovadores y únicamente en aquellas zonas donde es necesario utilizando las cantidades y medidas justas y más efectivas para conseguir el objetivo deseado.

- Estimación de Costes de Personal: Se ha realizado en base a las tablas salariales del XXII Convenio colectivo de contratas Ferroviarias. En el coste de hora del trabajador se incluyen los gastos de seguridad social, prevención de riesgos, mutua... Tenemos así mismo una gran ventaja competitiva, ya que la productividad de nuestro personal es muy superior a la media del sector. Uno de los motivos principales es la utilización de nuestro



SISTEMA DE GESTION ON LINE, que reduce considerablemente las labores administrativas y de gestión. El sistema de gestión Online ya está implantado por lo que no se imputan gastos al mismo. EZSA Sanidad Ambiental dispone de en todo el territorio Nacional delegaciones y almacenes y cuenta en con más de 100 técnicos aplicadores, que pueden servir de control y apoyo a los técnicos destinados en ADIF convirtiendo el servicio en más eficiente y consiguiendo reducir los tiempos en desplazamiento y atención de avisos. Los técnicos de EZSA SANIDAD AMBIENTAL, S.L., se encuentran diariamente prestando servicios por toda España, la manera habitual de organización del trabajo en EZSA es cubrir una misma zona programando los servicios que en dicha zona haya que prestar los mismos días, ahorrando así los costes de desplazamientos imputables a un servicio (...)

En cuanto a esta alegación y, como se podrá observar en la justificación presentada y, en este recurso, para todas las partidas (Definición del coste DDD) se establecen los importes, que en total ascienden a 314.990,00€ para las dos anualidades del contrato (157.445€/anualidad) pero NO se acreditan los costes unitarios de los materiales y consumibles (sensores, que estarán en correlación con la Mejora Técnica: número de "Portacebos/cebaderos rodenticidas con seguimiento monitorizado" a través de plataforma informática – 2.500 cebaderos ofertados para las 24 mensualidades – Coste unitario entorno a 17,2€ por cebadero). Tampoco se justifica ni menciona ni acredita la maquinaria ni equipos que pone a disposición del contrato para la realización de la prestación de servicios, equipamiento que tiene obligación el licitador de incorporar al contrato ya que lo único subrogable en este contrato es el equipo de aplicadores (personal que se dedica a la aplicación de los tratamientos objeto de este contrato en las instalaciones de ADIF).

En cuanto la partida de Vehículos y Combustibles se informa que para la prestación del servicio se propone una partida de 58.100,00€ pero no se acreditan ni justifican el número vehículos y si éstos serán de renting o propiedad. En relación con esta partida indicar, que conforme a lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, para la gestión del Acuerdo Marco, ADIF cuenta con 14 Centros - Bases a lo largo del territorio peninsular. No se acredita, ni justifican estas partidas y, por tanto, no se puede comprobar si se han cubierto las necesidades del contrato y, tampoco, la tipología de los vehículos a incorporar a la prestación de servicios.



Lo mismo sucede con la partida de combustibles, no se acreditan ni justifican los kilómetros estimados a realizar como consecuencia de la prestación de servicios, teniendo en cuenta, cómo ya hemos indicado en la anterior alegación, que los desplazamientos diarios son frecuentes y, adicionalmente, que la prestación de servicio principal del alcance del contrato tiene que ser realizada por el personal técnico (aplicadores de los productos) que se encuentra subrogado en el contrato y cuya prestación laboral se encuentra al amparo del Convenio de Contratas Ferroviarias.

Consideramos que la partida de materiales y consumibles es una partida muy baja (137.190,00€), ya que hay que dar cobertura a un alcance (unidades/servicios totales a prestar) de la prestación de servicios teniendo en cuenta se ejecute el 100% del AM presupuestado (2 anualidades):

- 7.200.000 m2 Desinfección y Desinsectación (durante 24 mensualidades).*
- Instalación y mantenimiento de 13.000 “portacebos” para Desratización (de los cuales, 2.500 “Portacebos/cebaderos rodenticidas con seguimiento monitorizado a través de plataforma informática” – Mejora Técnica).*

Asimismo, consideramos que la partida de Gestión de Residuos (2.840,00€) es una partida muy baja para las dos anualidades del contrato, ya que, en este caso, se trata de la gestión de residuos tóxicos. No se acredita ni se desglosa ninguno de los gastos generales presupuestados para las dos anualidades del contrato (20.800,00€) pero tenemos que indicar que sólo el 5% correspondiente de la garantía definitiva (sus gastos financieros) que va a tener que depositar para la ejecución de cada uno de los pedidos alcanzaría un total 102.300,00€ si se adjudican el 100% de los pedidos. Asimismo, en el caso de adjudicar el Acuerdo Marco en situación de Presunción de Temeridad de las ofertas (el caso que nos ocupa), este porcentaje se doblaría, alcanzando el (5%+5%=10%) el porcentaje a depositar para la ejecución de todos los pedidos alcanzaría, al menos, un total 204.600,00€ si se adjudican el 100% de los pedidos.

Tampoco se han reflejado ni acreditado ningún coste relativo a la limpieza y mantenimiento de los locales que ADIF cede al adjudicatario, principalmente aquéllos destinados a vestuarios y almacenes.

No se desglosa ni acredita una partida para justificar el coste del Seguro Colectivo de Accidentes. Se trata de un coste que en el que incurrirá la empresa licitadora como consecuencia de la subrogación de trabajadores según Convenio de Contratas Ferroviarias (debe contratar un seguro colectivo de accidentes que integre y de cobertura a cada uno de los trabajadores subrogados durante la vigencia del contrato (artículo 52).

Lo mismo sucede con el Seguro de Responsabilidad Civil por actividad de los profesionales, con suma asegurada mínima de 1.500.000,00€ por anualidad del contrato y que figura en el Cuadro de Características del Expediente de Contratación y es una condición especial de ejecución del contrato.

Estos importes que mencionamos son de orden y magnitud superior al presupuesto establecido como Gastos Generales del Contrato para las dos anualidades de contrato.

Por último, en cuanto al Beneficio Industrial, el licitador establece como porcentaje de beneficio industrial del contrato el 6%, alcanzando un importe antes de impuestos que ascendería a un importe total de total de 122.760,0€ para las dos anualidades del contrato. Este porcentaje de rendimiento no es excesivamente alto y, en el caso de que se produjera cualquier de los mencionados gastos no previstos en el contrato (especialmente la partida de costes sustancialmente baja por Gastos Generales), el licitador tendría que compensar esos gastos con el beneficio industrial, reduciéndose el importe de éste, lo que cuestionaría la viabilidad económica del contrato.

La justificación de la oferta no es exhaustiva. El licitador se limita a establecer un cuadro de costes, según los mencionados conceptos, estableciendo un presupuesto para cada partida de gastos y un presupuesto de licitación total. No se describe la descomposición de cada una de las partidas individuales de gastos y, como consecuencia, no se justifica de forma válida y concluyente de donde resulta el ahorro que permite su formulación económica en tan bajos términos para que la ejecución de la oferta sea viable económicamente y conforme con las prescripciones establecidas en los pliegos que rigen esta contratación.

En esta alegación, el licitador vuelve a incidir en la justificación y acreditación de la partida de costes de personal, de la cual ya hemos formulado alegaciones en la referencia número 1 y, dónde hemos concluido que, el poco grado de detalle y los errores que se ponen de



manifiesto a la hora de establecer la justificación de la oferta ponen en duda la viabilidad económica de la oferta presentada.

La siguiente alegación técnica sobre la acreditación de las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para realizar el servicio.

c) Por último, con respecto a la justificación ofrecida, relativa a los puntos 3 y 4:

“Referencia a condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para realizar el servicio.

- Se incluirá acreditación de dichas condiciones favorables referidas en el párrafo anterior, así como del importe económico que tales condiciones o soluciones técnicas supongan en los costes correspondientes a la ejecución del contrato, y su implicación en la oferta económica realizada por el licitador”.

Expresamente se señala que:

“Presentamos en este caso dos importantes subvenciones recibidas por el ICE de la Junta de Castilla y León para el Desarrollo de un sistema de sensorización destinado al control de plagas (115.835,00 €) y para el Desarrollo de un sistema de identificación de especies y recomendación de tratamientos (244.405,00 €)”.

Justificándose su implicación en la oferta cuando se indica: “Esto motiva que tengamos un gran desarrollo en la sensorización de sistemas de control de plagas. A su vez EZSA SANIDAD AMBIEN-TAL, S.L., ha apostado fuertemente por la implantación de este tipo de sistemas en sus clientes, lo que conlleva a que hayamos llegado a ventajosos acuerdos con los proveedores que nos suministran los componentes tecnológicos de los equipos que ensamblamos. Esta ventaja nos lleva a gozar de precios unitarios en los sistemas inteligentes de control de plagas propuestos en esta licitación muy por debajo de los precios de mercado motivados por volúmenes de compra y por acuerdos de exclusividad con proveedores (...)”.

En el momento de la justificación esta parte no entendía que debía adjuntar dichos acuerdos confidenciales en su detalle, entendiendo que la explicación con todos los elementos en su conjunto era suficiente para asegurar la seriedad de la oferta, pues por el volumen de negocio, los certificados de calidad, los trabajos prestados en otros del sector



público como para TRAGSATEC (entre cuyas instalaciones objeto del contrato se encuentran la Residencia Real de la Mareta y Palacios Reales) así podía adverarse.

En cuanto a esta alegación, y conforme se ha puesto de manifiesto, en el Informe técnico sobre justificación de las ofertas, si bien, las subvenciones recibidas por el ICE de la Junta de Castilla y León, que acreditan mediante “un pantallazo de la página web/aplicación del ICE de la Junta de Castilla y León”, si se considera una “condición favorable” para la prestación de servicios y, en concreto, con la Mejora Técnica: número de “Portacebos/cebaderos rodenticidas” con seguimiento monitorizado a través de plata-forma informática – 2.500 cebaderos ofertados para las 24 mensualidades), significar que estas subvenciones han podido suponer una ventaja competitiva para establecer la mejora con menor coste unitario, si bien, ésta no minoraría el importe total de la Oferta económica ya que esta mejora es sin remuneración (sin coste para ADIF) y tales condiciones o soluciones técnicas van a soportar los correspondientes costes de mantenimiento durante la ejecución del contrato (servicio), que se deberían haber incorporado a los costes del contrato. No se puede acreditar

Por otro lado, adicionalmente, No se acreditan ni han contemplado otras condiciones favorables referidas en este apartado, como los acuerdos actuales con nuestros proveedores, ventajas de EZSA en la compra de material y productos (descuentos de proveedores sobre los productos), los medios en stock de la compañía en sus almacenes, bonificaciones, otras ayudas y subvenciones en materias de contratación, I+D y la estrategia comercial de EZSA.

Tampoco se ha podido comprobar, justificar, ni acreditar los elementos de costes y/o circunstancias, ventajas competitivas y condiciones excepcionalmente favorables que disponen los licitadores para realizar el servicio y, por los cuales, obedece el bajo importe de su oferta.”

(...)

En relación con este aspecto, del análisis de la documentación presentada, el licitador EZSA SANIDAD AMBIENTAL, S.A., no ha justificado ni acreditado el bajo nivel de precios ofertado y/o de costes propuestos en su oferta como debió haberlo hecho como consecuencia de su bajo importe e incursión en presunción de baja anormal.

La justificación y descomposición de los gastos establecidos en la oferta no es exhaustiva. El licitador se limita a establecer un cuadro de costes, según los mencionados conceptos en este informe, estableciendo un presupuesto para cada partida de gastos y un presupuesto de licitación total. No se describe la descomposición de cada una de las partidas individuales de gastos y, como consecuencia, no se justifica de forma válida y concluyente de donde resulta el ahorro que permite su formulación económica en tan bajos términos para que la ejecución de la oferta sea viable económicamente y conforme con las prescripciones establecidas en los pliegos que rigen esta contratación.

En cuanto a los costes de personal y otros gastos de personal, el licitador no tiene claro la partida de gastos de personal a justificar en su informe (presupuesta el coste de un efectivo más) y no ha realizado los cálculos de acuerdo con las partidas que se establecen en las tablas salariales del XXII Convenio de Contratas Ferroviarias, vigentes, en el momento de la presentación de las ofertas. El no haber formulado estos cálculos pone de manifiesto el poco grado de detalle a la hora de establecer los costes de personal y, en general, la descomposición del resto de los gastos, que el licitador, plantea en su oferta económica. Entre otros gastos de personal, los importes presupuestados para dietas (22.000,00€ para las dos anualidades del contrato) como consecuencia de los desplazamientos de personal a las diferentes sedes de ADIF dónde se solicitan los servicios y de la planificación del trabajo es insuficiente teniendo en cuenta que la implementación de los servicios, excepto las labores de supervisión y coordinación técnica (que el licitador tiene que aportar al contrato), tienen que ser realizada por el personal que se encuentra subrogado en el contrato y NO se pueden propiciar las economías de escala que EZSA pone de manifiesto en su documentación y recurso.

Además de las subvenciones recibidas por el ICE de la Junta de Castilla y León, tampoco se ha podido comprobar, justificar, ni acreditar los elementos de costes y/o circunstancias, ventajas competitivas y condiciones excepcionalmente favorables que dispone el licitador para realizar el servicio y, por los cuales, obedece el bajo importe de sus ofertas.

En definitiva, del examen de las alegaciones formuladas y la documentación presentada, resulta, a juicio de este informe, posible concluir que, en la documentación aportada, no se describe la descomposición de cada una de las partidas individuales de gastos y, como consecuencia, no se justifica de forma válida y concluyente de donde resulta el ahorro que

permite la formulación de su proposición económica en tan bajos términos para que la ejecución de la oferta sea viable económicamente y conforme con las prescripciones establecidas en los pliegos que rigen esta contratación. “

La lectura de los extractos del informe referido al recurso pone en evidencia, como se expuso anteriormente que la empresa no ha realizado el necesario esfuerzo argumentativo para justificar una oferta con una baja del 45%.

Por lo demás, como también se adelantó, la exhaustividad y motivación del informe del órgano de contratación en relación las deficiencias advertidas en la justificación de las distintas partidas (presupuesto para dietas, costes de materiales y productos, maquinaria, equipos, vehículos y combustibles, gestión de residuos, gastos generales, costes de seguros, etc.) que contrasta su criterio con las alegaciones del recurso, permiten aplicar la doctrina de la discrecionalidad técnica pertinente también al caso de las ofertas desproporcionadas, conforme establece, por ejemplo, la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, en la que “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.” En similares términos puede citarse la resolución 533/2021, de 7 de mayo, con cita de la a Resolución nº 394/2019 de 17 de abril en la que se afirma que “a este respecto, y como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparada por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento



Administrativo Común de las Administraciones Públicas. A este respecto cabe afirmar la existencia de motivación suficiente en los informes obrantes en este expediente de los que resulta la conclusión de falta de adecuada justificación de la anormalidad de la oferta”.

Por todo ello, 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 especial en materia de contratación, interpuesto por D. J.S.G., en representación de EZSA SANIDAD AMBIENTAL, S.L., contra el acuerdo de adjudicación de 7 de marzo de 2022 del procedimiento “*Acuerdo Marco de servicios de control de plagas en locales y espacios de ADIF*”, con expediente 2.21/04110.0166, convocado por el Administrador de infraestructuras ferroviarias.

Segundo. El levantamiento de la medida cautelar adoptada.

Tercero. Declarar que no se aprecia mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en 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 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.