



Recurso nº 1058/2022

Resolución nº 1094/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 21 de septiembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. G.M.G., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., contra su exclusión de la licitación del contrato de *“servicio de limpieza del edificio sede conjunta de las direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Bejar”*, con expediente referencia 37/PA-03/22X, convocada por la Dirección Provincial de Salamanca de la Tesorería General de la Seguridad Social, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 11 de abril de 2022, se resuelve:

- La aprobación del expediente 37/PA-03/22X para la contratación del servicio de limpieza del edificio sede conjunta de las Direcciones Provinciales de la TGSS y el INSS de Salamanca y de la OISS de Béjar, con una duración de un año desde el 1 de octubre de 2022 o fecha de formalización del contrato de ser ésta posterior.
- La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas.
- Las aprobaciones del gasto correspondiente a cada una de las entidades cofinanciadoras del mismo (TGSS e INSS) por el importe total del presupuesto base de licitación (368.082,00 euros).
- La apertura de la fase de adjudicación de este expediente por procedimiento abierto (sujeto a regulación armonizada).



Segundo. En relación con los plazos de publicación de la licitación, fueron los siguientes:

- Envío de anuncio al DOUE: 22 de abril de 2022
- Perfil del contratante: 25 de abril de 2022
- Diario oficina de la Unión Europea: 27 de abril de 2022
- Boletín Oficial del Estado 29 de abril de 2022

Tercero. Los plazos de presentación y apertura de oferta fueron los que se establecen a continuación:

- Presentación ofertas: hasta las 19 horas del 6 de junio de 2022.
- Apertura oferta económica: a las 10 horas del 14 de junio de 2022.

Cuarto. Designada la mesa de contratación por el órgano de contratación el 3 de mayo de 2022 y publicada su composición, el órgano de asistencia se reunió por primera vez el 8 de junio, en sesión electrónica a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) para proceder a la apertura de la documentación administrativa de las empresas que concurrieron al procedimiento y que fueron las siguientes:

- BROCOLI, S.L. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 09:55:53
- FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 09:58:20
- ITMA, S.L.U. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 11:43:58
- LIMPIEZAS CASTILLA DE SALAMANCA, S.L. (LIMCASA, S.L.) Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 10:19:51
- LOWEN SERVICIOS INTEGRALES S.L. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 14:02:22
- MITIE FACILITIES SERVICES, S.A.U. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 12:54:51



- ONET IBERIA SOLUCIONES, S.A.U. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 14:34:52
- REALAN SERVICES, S.L. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 16:16:41
- ROYAL CLEAN, S.L. Fecha de presentación: 06 de junio de 2022 a las 13:06:03
- SAMYL FACILITY SERVICES, S.L. Fecha de presentación: 03 de junio de 2022 a las 10:04:51
- SOLDENE, S.A. Fecha de presentación: 01 de junio de 2022 a las 13:14:57
- TERSUM SERVICIOS INTEGRALES Fecha de presentación: 03 de junio de 2022 a las 13:48:05
- TÉCNICAS Y SISTEMAS DE CONSERVACIÓN, S.A. Fecha de presentación: 03 de junio de 2022 a las 13:56:18

Tras la revisión de la documentación, la mesa de contratación acordó: Admitir a los siguientes licitadores:

- BROCOLI, S.L.
- ITMA, S.L.U.
- LIMPIEZAS CASTILLA DE SALAMANCA, S.L. (LIMCASA, S.L.)
- MITIE FACILITIES SERVICES, S.A.U.
- ONET IBERIA SOLUCIONES, S.A.U.
- REALAN SERVICES, S.L.
- ROYAL CLEAN, S.L.
- SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.
- SOLDENE, S.A.
- TERSUM SERVICIOS INTEGRALES
- TÉCNICAS Y SISTEMAS DE CONSERVACIÓN, S.A.

Y admitir provisionalmente a los siguientes licitadores:



–FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. En el documento 2 “*Declaración de empresas vinculadas*”, la empresa afirma que pertenece a un grupo de empresas, pero no indica la denominación del mismo. La mesa acordó considerar este defecto subsanable y conceder un plazo de tres días para su subsanación.

–LOWEN SERVICIOS INTEGRALES, S.L. Los documentos presentados están firmados con certificado revocado y sin sello de tiempo en la fecha de la sesión de apertura de la documentación administrativa. La mesa acuerda considerar la firma subsanable y conceder un plazo de tres días para su subsanación.

El 14 de junio, se reunió la mesa de contratación para valorar la subsanación presentada por las dos empresas admitidas provisionalmente y para la apertura de los criterios evaluables automáticamente de los licitadores finalmente admitidos, así como para efectuar la valoración de las proposiciones presentadas.

Acordó la admisión de todos los licitadores presentados al procedimiento:

- BROCOLI, S.L.
- FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.
- ITMA, S.L.U.
- LIMPIEZAS CASTILLA DE SALAMANCA, S.L. (LIMCASA, S.L.)
- LOWEN SERVICIOS INTEGRALES S.L.
- MITIE FACILITIES SERVICES, S.A.U.
- ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.
- REALAN SERVICES S.L.
- ROYAL CLEAN S.L.
- SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.
- SOLDENE, S.A.
- TERSUM SERVICIOS INTEGRALES



–TÉCNICAS Y SISTEMAS DE CONSERVACIÓN, S.A.

Asimismo, tras la apertura de la proposición económica, efectuó las siguientes valoraciones y comprobaciones:

	PRECIO		CRITERIOS VALORACIÓN		PUNTUACIÓN TOTAL
	OFERTA	PUNTUACIÓN OFERTA	GESTION RECOGIDA Y TRATAMIENTO DOCUMENTACIÓN	BOLSA HORARIA	
BROCOLI,SL	283.365,93	80,53	3	2	85,53
FISSA FINALIDAD SOCIAL SL	240.211,86	95,00	3	2	100,00
ITMA, SLU	273.422,52	83,46	3	2	88,46
LIMPIEZAS CASTILLA DE SALAMANCA, SL	255.737,00	89,23	3	2	94,23
LOWEN SERVICIOS INTEGRALES SL	287.300,00	79,43	3	2	84,43
MITIE FACILITIES SERVICES, SAU	289.064,84	78,94	3	2	83,94
ONET IBERIA SOLUCIONES SAU	268.113,71	85,11	3	2	90,11
REALAN SERVICES SL	292.200,00	78,10	3	2	83,10
ROYAL CLEAN SL	245.600,00	92,92	3	2	97,92
SAMYL FACILITY SERVICES SL	271.589,76	84,02	3	2	89,02
SOLDENE SA	272.521,97	83,74	3	2	88,74
TERSUM SERVICIOS INTEGRALES	292.044,48	78,14	3	2	83,14
TECNICAS Y SISTEMAS DE CONSERVACION, SA	279.272,70	81,71	3	2	86,71

La mesa detectó la existencia de dos ofertas —las presentadas por FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. y ROYAL CLEAN, S.L.— incursas en presunción de anormalidad de acuerdo con los parámetros establecidos en la cláusula 14.3 del PCAP, por lo que se acordó iniciar el procedimiento previsto en el art. 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y requerir a dichas empresas para que en un plazo de diez días hábiles justifiquen y desglosen razonada y



detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Resulta destacable que ambas ofertas, presuntamente incursas en anormalidad, cumplieran los criterios establecidos en las cláusulas 14.3.3 y 14.3.4 para la detección de esta presunta anormalidad (*"inferior en más de un 10% a la media aritmética de todas las ofertas presentadas y que en todo caso, se considerará incurso en anormalidad la oferta económica cuyo importe no supere los costes laborales -251.380,67 euros"*).

Una vez realizado el procedimiento previsto en el art. 149.4 de la LCSP, se reunió la mesa de contratación nuevamente, para evaluar la información proporcionada por FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., puesto que la otra empresa (ROYAL CLEAN, S.L.) presuntamente incurso en anormalidad no presentó respuesta al requerimiento de información para justificar la oferta.

Analizado el contenido del informe presentado por la empresa FISSA y el aportado por los servicios técnicos de la Dirección Provincial de la TGSS de Salamanca, la mesa concluye proponer al órgano de contratación el rechazo de la oferta y la exclusión de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. del procedimiento por no considerar justificada la anormalidad y no acreditar la cobertura de los costes laborales de acuerdo con la relación de trabajadores aportada en el PCAP. Asimismo, propone la exclusión de ROYAL CLEAN, S.L. al no haber presentado respuesta al requerimiento.

Quinto. A la vista de las actuaciones llevadas a cabo por la mesa de contratación, dentro de las competencias atribuidas a este órgano de asistencia, el órgano de contratación firma en fecha 6 de julio de 2022, la aceptación de las propuestas efectuadas por aquella, entre otras la propuesta de Rechazar la oferta de la empresa FISSA FINALIDAD SOCIAL, SL por considerar que no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, al estimar que información recabada no explica el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitado y excluirla de la clasificación de ofertas

Sexto. En fecha de 8 de julio de 2022 se notificó a la entidad recurrente su exclusión en el procedimiento de licitación.



Séptimo. En fecha de 28 de julio de 2022 el recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación por su exclusión de la referida licitación.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de agosto de 2022 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Noveno. El 4 de agosto de 2022, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, sin que ninguno de ellos evacuase el trámite conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente Tribunal es competente para conocer del presente recurso de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45.1 de la LCSP y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. Se trata de un acto objeto de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de un contrato de servicios que supera el umbral cuantitativo señalado en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Igualmente se trata de un acto recurrible al tratarse de la impugnación de la exclusión del contrato, con arreglo al artículo 44.2. LCSP.

Tercero. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legalmente establecido de conformidad con el artículo 50 LCSP.



Cuarto. El recurrente está legitimado para la interposición del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, al haber sido excluido de un procedimiento de licitación en el que su oferta había sido clasificada en primer lugar, por lo que, de estimarse el recurso, tiene expectativas razonables de alzarse con la adjudicación.

Quinto. Fundamenta la parte recurrente su recurso en la ausencia de causa objetiva prevista en los pliegos para la consideración de ofertas como anormalmente bajas, por considerar que no existía una anomalía a la baja en la oferta que habían presentado.

A su juicio, la motivación de la exclusión y, en concreto, del informe en el que se funda, es improcedente, puesto que en este informe en ningún momento se cuestiona la veracidad de los datos aportados por la empresa ROYAL CLEAN en su listado de personal subrogable y que ha podido dar lugar a que los estudios económicos previos realizados por el órgano de contratación fuesen erróneos.

La recurrente explica como llevó a cabo un estudio pormenorizado de los contratos de trabajadores en los que debía subrogarse, al margen de la información proporcionada en los pliegos, para llegar a la conclusión de que la información aportada por la empresa prestadora del servicio no se correspondía con la realidad. De este modo aportó una tabla que aclara en el recurso con las diferencias entre la relación de personal a subrogar y la facilitada por el recurrente.

Considera que los datos aportados por la empresa prestadora del servicio son erróneos y que el listado presentado es incorrecto, y que, por tanto, los costes laborales calculados por la entidad tramitadora son incorrectos y no pueden usarse para desacreditar el estudio de la empresa recurrente, basado en la realidad, realidad que el órgano de contratación podría haber comprobado fehacientemente.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación después de explicar las actuaciones preparatorias del contrato encaminadas a la elaboración de la lista de trabajadores a subrogar, explica cómo, de acuerdo con la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 35/19, la obligación del artículo 130 de la LCSP es de carácter formal y el

órgano de contratación no asume responsabilidad alguna por la imprecisión o por la falta de veracidad de la información suministrada.

No obstante, sostiene, la unidad tramitadora del expediente analizó la información facilitada y comprobó que las horas de servicio globalmente cubrían las establecidas en el contrato de servicios vigentes y en las propuestas de los pliegos del procedimiento iniciado.

La información facilitada por la empresa actualmente adjudicataria, continúa, se integró en el PCPA, como anexo del mismo, y los pliegos no fueron impugnados.

Por otra parte, del contenido del informe presentado por la recurrente para justificar el cumplimiento de la oferta al precio ofertado, se deduce que las condiciones laborales de la plantilla del personal facilitada por la empresa actualmente prestadora del servicio no coincide con la que evalúa la recurrente. Resulta evidente, a su juicio, ante esto, que ante la información obtenida por la recurrente, al diferir de la integrada en los pliegos, la recurrente podría haber solicitado información, y de confirmarse el error, podría haberse realizado una rectificación de los pliegos.

Por último sostiene que en el supuesto de que las diferencias a las que alude la empresa recurrente en la valoración de los costes laborales de los trabajadores a subrogar en el contrato estuviesen motivadas por el menor coste de las contrataciones temporales realizadas por la empresa actualmente prestadora del servicio, en sustitución de los trabajadores en situación de incapacidad temporal, no obsta para que una vez transcurrida esta situación esos trabajadores vuelvan a reintegrarse en la plantilla y que por prudencia, parece razonable tomar en consideración los costes laborales de la plantilla fija, para incluir las condiciones de los trabajadores con derecho a percibir un complemento superior en concepto de antigüedad.

Séptimo. A la vista de las alegaciones de las partes, este Tribunal ha de admitir las realizadas por el órgano de contratación y desestimar el presente recurso.

En efecto, la obligación que impone el artículo 130 de la LCSP es una obligación de carácter forma, como bien señala la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su

informe 35/19, aludiendo al informe 8/19 de la Abogacía General del Estado, pone de manifiesto que *“la obligación que el art. 130 de la LCSP impone al órgano de contratación es de carácter puramente formal, pues solo obliga a requerir al contratista actual determinada información... sin que el precepto imponga ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de la información.es criterio de esta Junta que el órgano de contratación no asume responsabilidad alguna por la imprecisión o por la falta de veracidad de la información suministrada por el contratista saliente ni tampoco asume una obligación activa de contrastar la información suministrada”*. Esta es, por otro lado, la doctrina mantenida por este Tribunal (Resoluciones 353/2020 de 5 de marzo o 46/2022 de 14 de enero).

En este caso, el órgano de contratación procedió de la forma establecida, no siendo su obligación la comprobación material de la información suministrada.

Sentado esto hay que recordar otra vez que los pliegos son ley del contrato y que una vez aceptados por el licitador que concurre a la oferta, ha de proceder de manera estricta conforme a ellos. Si considera que parte de la información contenida en los mismos no es acorde con la realidad, podría haber llevado a cabo su impugnación, pero al no haberlo hecho, su derecho ha precluido.

A su vez, como bien pone de manifiesto el órgano de contratación, si la verificación de que la información suministrada no se correspondía con la realidad, podría haberlo puesto de manifiesto en la PCSP en la herramienta preguntas y respuestas.

Por último, que la realidad material de los costes laborales no se adecuase a la realidad formal, no implica que estos costes no debiesen cubrirse, puesto que la falta de adecuación de la realidad formal a la material se debe en la mayoría de los casos indicados a cuestiones temporales que en todo caso pueden revertirse tratándose de costes laborales en los que tendría que incurrir el recurrente de resultar adjudicatario del contrato.

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. G.M.G., en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., contra su exclusión de la licitación del contrato de *“servicio de limpieza del edificio sede conjunta de las direcciones provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social y de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Bejar”*, con expediente referencia 37/PA-03/22X, convocada por la Dirección Provincial de Salamanca de la Tesorería General de la Seguridad Social.

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 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.