



**Recurso nº 273/2023 C.A. La Rioja 7/2023**

**Resolución nº 390/2023**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 30 de marzo de 2023.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. R.L.M., en su propio nombre, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento "*Servicio de limpieza y servicio de conserjería del colegio público "Gonzalo de Berceo" de Villamediana de Iregua, y servicio de limpieza de otros edificios municipales (casa consistorial y consultorio médico)*", con expediente 1904/2022, convocado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Ayuntamiento de Villamediana de Iregua procedió a la convocatoria del procedimiento para la contratación del "*Servicio de limpieza y servicio de conserjería del colegio público "Gonzalo de Berceo" de Villamediana de Iregua, y servicio de limpieza de otros edificios municipales (casa consistorial y consultorio médico)*", mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación el 27 de noviembre de 2022. Se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada y un valor estimado de 518.402,92 euros.

**Segundo.** En sesiones celebradas los días 9 y 13 de enero de 2023, la mesa de contratación procede a la apertura de los sobres 1 y 2, obteniendo los licitadores la siguiente puntuación:

- 1.- ELEROC SERVICIOS SL 100 puntos
- 2.- GESTION Y EVENTOS LAZARO 96,09 puntos
- 3.- MANTELNOR LIMPIEZAS SL 94,12 puntos
- 4.- INSTITUTO MINUSVALIDO ASTUR S.A.L. 88,78 puntos



5.- LIMPIEZAS RUE SL Excluido en base a lo establecido en la cláusula 5.5 del pliego de cláusulas administrativas particulares, que recoge literalmente: *“las proposiciones que superen la cantidad establecida en el presupuesto base de licitación serán desechadas en el mismo acto de apertura de la oferta económica”*. En este caso concreto, el valor estimado del contrato asciende a 345.601,94 € (cláusula 5.1 PCAP) y la oferta presentada por LIMPIEZAS RUE S.L. es de 361.000 € (excluido el IVA).

En base a dichas puntuaciones, por resolución de 9 de febrero de 2023 (notificada el mismo día) se acuerda la adjudicación del contrato en favor de ELEROC SERVICIOS SL.

**Tercero.** Disconforme con dicha resolución, por D. R.L.M. se ha interpuesto recurso con fecha 2 de marzo de 2023, en el que sostiene que la oferta de ELEROC SERVICIOS S.L. (en lo sucesivo, ELEROC) debió ser excluida, pues no cubre los costes de personal estimados en la memoria, citando al efecto doctrina de este Tribunal.

**Cuarto.** Recibido el expediente, la Secretaría del Tribunal dio traslado a los demás licitadores para que formularan alegaciones, sin que se hayan producido.

**Quinto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 8 de marzo de 2023, por la que resolvió 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.** La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente 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 en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba 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.** La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 46 de la LCSP, en el artículo 22.1.1º del RPERMC y en el Convenio suscrito el 23 de septiembre de 2020 entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja, sobre atribución de competencias de recursos contractuales (B.O.E. nº 262, de 3 de octubre de 2020) .

**Tercero.** Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

A su vez, es objeto del recurso el acuerdo de adjudicación en el expediente de referencia, por lo que se trataría de un objeto susceptible de impugnación conforme al apartado c) del artículo 44.2 de la LCSP. Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

**Cuarto.** En lo atinente a la legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación, debe reconocerse ésta a la recurrente por cuanto sus derechos e intereses legítimos pueden verse perjudicados o resultar afectados por las decisiones del presente recurso (artículo 48 de la LCSP), pues sostiene que la estimación del recurso, con la consecuente exclusión del actual adjudicatario, determinaría la adjudicación a su favor, al ser el segundo clasificado.

**Quinto.** El recurso ha sido interpuesto dentro de plazo, de conformidad con el artículo 50.1 d) de la LCSP.

**Sexto.** La entidad recurrente alega que la oferta de la adjudicataria es inferior al precio de la mano de obra fijada en convenio, de acuerdo con lo dispuesto en la memoria, por lo que procede su exclusión.

Por su parte, el órgano de contratación efectúa la siguiente distinción:

*“Los costes de personal vienen regulados en el convenio colectivo y la estimación es exhaustiva y abarca a todo el personal y a las necesidades inherentes a la propia administración utilizando como criterio el precio hora.*



*Por otro lado, los costes de seguridad social se llevan a cabo mediante una **estimación** en la propia memoria. Puesto que el régimen de cotización es inherente a cada licitador, y los factores a tener en cuenta son muy variados e imposibles de prever. Por lo que simplemente se basan en una estimación.*

*(...)*

*A la vista de los datos reflejados en la memoria, y en las ofertas mencionadas, todas superan los costes correspondientes a los salarios de los trabajadores, siendo el coste de seguridad social susceptible de tributación variable e imposible de prever, y por ello no es objeto de estudio por parte de la mesa de contratación.*

*Consideramos que en base a lo dicho no se ha adjudicado el contrato sin que se cumplan las previsiones salariales establecidas en la memoria justificativa, más bien al contrario se acredita que los costes de personal suponen un porcentaje del precio de adjudicación.”*

El artículo 149.4 de la LCSP, en lo que a este recurso ocupa, dispone que:

*“4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*

*(...)*

*En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.*



*Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.”*

Así, para el correcto análisis del recurso, debe partirse, en primer lugar, de que la oferta de la entidad adjudicataria en ningún momento incurre en presunción de anormalidad al amparo de los criterios del PCAP. En este sentido, la Cláusula séptima del PCAP señala que:

*“A efectos de la consideración de oferta desproporcionada o anormal, se tendrá en cuenta lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, en relación con los párrafos 1, 2, 3 y 4 del Artículo 85 del Real Decreto 1098/2001.*

*Teniendo en cuenta estos principios y el número de licitadores admitidos, se considerará que una oferta es desproporcionada o temeraria cuando:*

*-Un solo licitador: cuando la oferta sea inferior en más de 25 unidades porcentuales al importe de licitación.*

*-Dos licitadores: cuando una de las ofertas sea inferior en más de 20 unidades porcentuales al importe de la otra oferta presentada.*

*-Tres licitadores: cuando una de las ofertas sea inferior en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.*

*-Cuatro o más licitadores: las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.”*



Por su parte, tal y como indica el órgano de contratación, la determinación de los costes de personal tiene dos partes, la primera, que es el coste salarial, fijada de forma automática a través del correspondiente cálculo con arreglo al convenio colectivo sectorial y la segunda, costes de seguridad social, basada en una estimación, todo ello de conformidad con el apartado VI b) de la memoria:

*“Para determinar el coste de personal, básico en el cálculo del precio total del contrato por tratarse del mayor con gran diferencia, tomaremos las siguientes variables:*

- 1) Número de horas necesarias para la realización de la limpieza de cada edificio*
- 2) El cálculo unitario (hora) en base a lo establecido en la actualidad por parte de la empresa prestadora del servicio*
- 3) Para el caso de la mano de obra indirecta, dado el poco peso que sobre el coste total y por tanto del precio a fijar, tiene, nos basaremos en estimaciones de tiempo y aplicaremos el coste hora también según el convenio*

*En base a ello en la actualidad el contrato recoge las siguientes horas:*

*(...)*

*De las 11.547 horas al precio del coste del servicio de 9.18 €/h (el coste se ha establecido en función del convenio colectivo aplicable al contrato con un incremento salarial correspondiente al ejercicio 2023 y siguientes), el coste de personal ascenderá a 106.001,46 €*

*A estos costes es necesario incrementar el coste de la seguridad social a cargo de la empresa, estimando que sea del 33 % de los costes salariales ascenderá a un total de 34.980,48 €.”*

Sobre la posible apreciación de estos incumplimientos, a efectos de la exclusión de la oferta cuando ésta no entra en los parámetros de temeridad fijados por el pliego se pronuncia la Resolución nº 1528/2022 de este Tribunal, con cita de la Resolución 988/2021, en los siguientes términos:



*«Sin embargo, en el presente procedimiento, tal y como manifiesta el órgano de contratación en su informe, se ha comprobado que ninguna de las ofertas presentadas incurre en presunción de anormalidad, conforme a lo previsto en la cláusula 20 del Anexo I del PCAP que se remite a estos efectos al artículo 85 del RGLCAP. Debemos recordar la doctrina de este Tribunal al interpretar el artículo 149.4 de la LCSP, en nuestras Resoluciones nº 46/2020, de 16 de enero de 2020 y nº 71/2021, de 29 de enero de 2021, en las que señalábamos: “Yerra el órgano de contratación en su interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP en el presente caso, al entender que no se trata de una situación de oferta anormalmente baja conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1 que necesite de previa tramitación de un procedimiento establecido al efecto dando trámite de audiencia al licitador, sino de la excepción prevista en el párrafo 4º del art. 149.4 de la LCSP, que determina la exclusión automática para el caso de detectarse que la oferta no cubre ni siquiera los costes sociales. Considera que, en estos casos, por expresa imposición de la Ley no cabe ninguna tramitación de procedimiento para justificar el carácter proporcionado de la oferta, ya que la propia ley y los pliegos establecen el carácter no justificable de la oferta, toda vez que se trata de que los órganos de contratación garanticen el cumplimiento de las condiciones laborales aplicables.*

*A juicio de este Tribunal, lo indicado por el párrafo 4º del artículo 149.4 no debe entenderse como excepción a la regla general que el propio precepto está estableciendo en dicho apartado, en orden a la tramitación del correspondiente procedimiento contradictorio para que el licitador pueda justificar los términos de su oferta identificada como anormalmente baja. Antes, al contrario, lo que indica es que los órganos de contratación deben rechazar las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201. Añadiendo inmediatamente a continuación que se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.”*

*Por tanto, para excluir a un licitador porque pueda considerarse que su oferta es inviable, por no ser susceptible de ser cumplida en sus propios términos, debe seguirse el procedimiento contradictorio que establece el artículo 149 de la LCSP, dando posibilidad al licitador de*



*justificar los términos de su oferta. No encontrándonos ante un supuesto de anormalidad de las ofertas, no procede iniciar el trámite de justificación previsto legalmente que pudiera eventualmente conducir a la exclusión solicitada. En consecuencia, nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 1105/2020, de 16 de octubre de 2020, en los siguientes términos: “Lo que en ningún caso permite el artículo 149 de la LCSP es sujetar a un licitador cuya oferta no está incurso en presunción de anormalidad al procedimiento contradictorio de justificación que establece.”*

Lo mismo sucede en el presente caso. La oferta de la empresa adjudicataria no se halla incurso en presunción de anormalidad, por lo que no procede entrar a valorar en esta fase de adjudicación si su oferta es suficiente para cubrir los costes laborales, sin perjuicio de las medidas que, en ejecución del contrato, deba adoptar el órgano de contratación al amparo del artículo 201 LCSP, en caso de incumplimiento de aquellas obligaciones.

A mayor abundamiento, el precio ofertado es bastante superior al importe de los costes laborales, considerando el órgano de contratación que es suficiente para cubrirlos.

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. R.L.M., en su propio nombre, contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio de limpieza y servicio de conserjería del colegio público “Gonzalo de Berceo” de Villamediana de Iregua, y servicio de limpieza de otros edificios municipales (casa consistorial y consultorio médico)*”, con expediente 1904/2022, convocado por el Ayuntamiento de Villamediana de Iregua.

**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 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES