



Recurso nº 1258/2023

Resolución nº 1400/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 27 de octubre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.G.I., actuando en nombre y representación de SERVEO SERVICIOS S.A.U. (en adelante SERVEO) contra la Resolución del Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de 29 de agosto de 2023, mediante la que se acuerda excluir a SERVEO SERVICIOS, S.A.U. al no considerar justificada su oferta económica, en relación con el contrato denominado “*Contratación del Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de todos los locales y oficinas integrales (INSS – TGSS) de la Dirección Provincial de Barcelona para el período de tiempo de 31/10/2023 a 30/10/2024*” (Lote 1), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 20 de abril de 2023 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación para la contratación del “*Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de todos los locales y oficinas integrales (INSS – TGSS) de la Dirección Provincial de Barcelona para el período de tiempo de 31/10/2023 a 30/10/2024*”. Su valor estimado es de 5.110.764,08 euros. Dividido en lotes, el presente recurso se contrae al lote 1, es de tramitación ordinaria por el procedimiento abierto.

Segundo. Se presentó a la licitación, entre otras, la empresa recurrente y tras la oportuna tramitación del procedimiento fue requerida para justificar la oferta económica al incurrir en valores anormales o desproporcionados. Tras la tramitación de este incidente, la mesa de contratación acordó la exclusión de la oferta de la recurrente.

Tercero: Disconforme con este acuerdo formula recurso especial en el que, en esencia, invoca los siguientes argumentos: a) falta de concreción y motivación en el requerimiento de



justificación de la oferta. Considera que se utiliza una fórmula estereotipada de reproducción de la ley que impide al licitador cuya oferta está incurso en anormalidad conocer qué aspecto de la misma es la que tiene que justificar. Como derivada de esta argumentación, entiende que tampoco se le ha informado de la desviación de su oferta lo cual le ha impedido aplicar la doctrina de este Tribunal, de que a mayor desviación mayor justificación; b) en segundo lugar, considera que el informe técnico en mérito al cual, la mesa declara la falta de justificación de la viabilidad de su oferta, no se encuentra motivado, y finalmente, c) razona los elementos incluidos en la justificación de su oferta para concluir su viabilidad.

Cuarto. El informe del órgano de contratación al recurso, en primer lugar, transcribe el requerimiento de justificación y considera que es el licitador requerido quien debe indicar en qué apartado debe justificar su oferta, puesto que la oferta contiene un único importe. Hecho este desglose, corresponde a los servicios técnicos del órgano de contratación evaluar la justificación. Igualmente, con transcripción del informe técnico expone que contiene motivación, que detalla y señala que si se exterioriza en la conclusión la razón por la que se aconseja su rechazo. Finalmente, analiza cada uno de los puntos expuestos en el recurso.

Quinto. En fecha 11 de septiembre de 2023 se dio traslado del recurso a los restantes licitadores a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite.

Sexto. Por resolución de 14 de septiembre de 2023, se acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, en lo relativo al lote 1, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal resulta competente en aplicación del artículo 45 de la LCSP.



Segundo. El recurso se dirige contra un acto susceptible de recurso, en tanto se trata de un acuerdo de exclusión en un contrato de servicios de valor estimado superior a los 100.000 euros, recurrible de acuerdo con los artículos 44.2.b) y 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. Se formula el recurso por persona legitimada, en tanto que se trata de un licitador excluido, pues si se estima este recurso, se procedería a la valoración de su oferta, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. El recurso ha sido formulado en el plazo de 15 días fijado en el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. Es conocido que el incidente de las bajas anormales o desproporcionadas tiene por finalidad ofrecer al órgano de contratación los elementos de juicio para apreciar si el licitador podrá, habida cuenta de la baja ofrecida, llevar a cabo la ejecución del contrato.

En primer lugar, hay que abordar la alegación de falta de concreción y de adecuación del requerimiento de justificación de baja anormal de la oferta a lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP.

Sobre las condiciones que debe reunir el requerimiento de justificación de la oferta nos hemos pronunciado en varias ocasiones. Y hemos concluido (Resolución 1607/2022 de 22 de diciembre) que, para valorar su suficiencia, hemos de partir de dos premisas: (i) el requerimiento debe ponerse en relación con el contenido de la documentación del expediente conocida por los licitadores y, especialmente, con la conformación de la oferta que deben presentar los licitadores y con la configuración de los criterios para determinar la presunción de que la oferta ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja contemplados en los Pliegos y (ii) el licitador es conocedor del marco legal en el que debe formular su justificación.

Trasladadas las reflexiones precedentes al caso que nos ocupa, hemos de tomar en consideración los siguientes aspectos del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante):

- La proposición económica que deben presentar los licitadores es un importe alzado, según se establece en el documento 3 anejo al PCAP.



- El criterio de adjudicación más relevante es el precio (cláusula 14.2.1) con un peso de 60 puntos.

- Los criterios para la determinación de las ofertas han sido formuladas con valores anormalmente bajos se recoge en la cláusula 14.3, en los siguientes términos:

“14.3.1. Se considerará, en principio, como anormalmente baja, las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos consideradas en su conjunto:

a) Cuando, concurriendo un solo licitador, la oferta sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 23 unidades porcentuales.

b) Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 23 unidades porcentuales del precio base de licitación.

c) Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores 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 23 unidades porcentuales del precio base de licitación.

d) Cuando concurren 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 solo 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. En cualquier caso, se considerará desproporcionada una baja superior a 23 unidades porcentuales del precio base de licitación.

En todo caso, se considerará incurso en anormalidad la oferta económica cuyo importe no supere los costes laborales calculados en virtud de la aplicación del Convenio Colectivo de trabajo del sector de la limpieza de edificios y locales de Cataluña para los años 2017 a 2021 (código nº 79002415012005) establecidos en el 77 por cien del precio base de licitación, En



este supuesto se presumirá que la oferta no puede cumplir las obligaciones según lo establecido en el artículo 201, párrafo segundo, de la Ley de Contratos del Sector Público.

14.3.2. Se interpretará como oferta considerada en su conjunto, el resultado de restar al importe de la oferta económica, sin inclusión de IVA, de la cláusula 14.2.1 (criterio económico) las siguientes cuantías, en caso de ofrecerse mejoras cualitativas:

a) Criterio cualitativo- Cursos de formación (cláusula 14.2.2.A) se descontará, en caso de ofrecerse, 15 horas de formación, un 2% del importe de la oferta económica presentada, sin incluir el IVA; 20 horas de formación, un 2,50% del importe de la oferta económica presentada, sin incluir el IVA y, por 25 horas de formación, un 3% del importe de la oferta económica presentada, sin incluir el IVA.

b) Criterio cualitativo- Curso de formación en materia de igualdad (cláusula 14.2.2B), se descontará en caso de ofrecerse, un 1% del importe de la oferta económica presentada, sin incluir el IVA.

c) Criterio cualitativo medioambiental definido en la cláusula 14.2.2.C) en caso de ofrecerse, se descontará un 1% de la oferta presentada, IVA excluido.

Por lo tanto, se considerará una rebaja de hasta un máximo de un 5% en la oferta económica presentada, a los solos efectos de calcular si alguna oferta incurre en anormalidad. No se producirá ningún descuento en caso de no ser ofrecido ninguno de los criterios cualitativos mencionados. El cálculo de las ofertas anormalmente bajas se realizará a partir de la cifra resultante después del mencionado descuento.”

Las consideraciones precedentes nos llevan a concluir que el requerimiento, tal como fue formulado por el órgano de contratación, se ajusta a lo exigido por nuestra doctrina. Ciertamente, se formula en términos sustancialmente idénticos a los establecidos en el artículo 149.4 de la LCSP (documento 81 del expediente), pero suficientes para un licitador al que debe suponerse, como hemos señalado, conocedor de los términos en los que se desarrolla el procedimiento de contratación. En el caso que nos ocupa el requerimiento de justificación es tan concreto como lo permite el precio ofertado por el licitador (siendo un importe alzado, resulta evidente que lo que se requiere es que dicho importe sea reducido a sus partes componentes para determinar cuáles de ellas determinan que la oferta resulte



anormalmente baja y el licitador explique su cálculo); debemos tener en cuenta, además, que entre los criterios para determinar la anormalidad de la oferta se establece, como hemos visto, la adecuación de los costes utilizados por el licitador para el cálculo de su oferta a los que se obtienen de la aplicación del Convenio Colectivo aplicable. En definitiva, los términos en los que se formula el requerimiento de justificación de la oferta resultan adecuados a las condiciones requeridas a las ofertas en el PCAP, de forma que cabe mantener que un conocedor de los términos en los que ha sido formulado este (y a los licitadores se les presume esta condición) no debiera tener dificultades para entender la exigencia que se le plantea. Por último, y a la vista de la justificación formulada por el recurrente (documento 39 del expediente), no puede sino concluirse que entendió adecuadamente lo que se le requería, al incluir un amplio estudio de los costes laborales y consignar el resto de costes que conforman el precio ofertado.

Sexto. Alega en segundo lugar el recurrente que la Mesa de Contratación rechaza las razones justificativas de su oferta de manera injustificada, en tanto no acredita que incumpla la normativa laboral. Además, dice, el informe técnico no está motivado.

La primera de las alegaciones presentadas se inscribe, más propiamente, en las discrepancias que el recurrente expresa sobre los criterios empleados por el órgano de contratación para entender inviable su oferta, por lo que la trataremos en el siguiente Fundamento de Derecho.

En lo que se refiere a la alegada falta de motivación del informe técnico, nuestra doctrina entiende que, así como la decisión del órgano de contratación de admitir la justificación presentada por el licitador no requiere una motivación exhaustiva, la de excluirle del procedimiento exige una “resolución reforzada” (Resoluciones 1092/2023 de 7 de septiembre y las que en ella se invocan). Como dijimos en la Resolución 1799/2021 de 10 de diciembre, *“No basta por ello con que el informe técnico suscite dudas sobre la justificación aportada, es necesario que recoja los argumentos que permiten inferir que esa duda es lo suficientemente fundada para desarticular las explicaciones de la justificación, manteniendo con ello la presunción de inviabilidad de la oferta”*.

Por otro lado, y como señaló la STS de 12 de enero de 1998 (ECLI:ES:TS:1998:38), expresando una asentada jurisprudencia (el subrayado es nuestro), *“por lo que respecta a la*



falta de motivación de la resolución administrativa que denegó el permiso de trabajo solicitado, que constituye la ratio decidendi de la sentencia apelada, ha de tenerse en cuenta que es reiterada la Jurisprudencia (por todas la sentencia de 5 de diciembre de 1997), que se manifiesta en el sentido de que la Administración Pública, mediante la motivación de sus actos, ha de permitir comprobar que su actuación merece la conceptualización de objetiva, por adecuarse al cumplimiento de sus fines. Y a estos efectos el requisito de la motivación no se cumple con fórmulas convencionales, sino que ha de darse razón del proceso lógico y jurídico que determina la decisión. Y a propósito del artículo 43 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, este Tribunal, recordando la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en sentencia de 16 de junio de 1982, ha precisado que la motivación es necesaria para el debido conocimiento de las razones de la decisión administrativa por los interesados en términos que haga posible la defensa de sus derechos e intereses, debiendo darse la misma, en cada caso, con la amplitud necesaria para tal fin, pues sólo así puede el interesado alegar después cuanto convenga para su defensa, sin verse sumido en la indefensión que prohíbe el artículo 24.1 de nuestra Norma Fundamental".

El informe técnico (emitido el 18 de julio de 2023) aborda conjuntamente el análisis de todas las ofertas que incluían valores anormales. Describe sucintamente, en primer lugar, el contenido de las justificaciones presentadas. Elabora, a continuación, un estudio de los costes del contrato, explicando pormenorizadamente los cálculos realizados. Compara los costes así obtenidos con los ofrecidos por las licitadoras, obteniendo (en lo referido exclusivamente al recurrente), las siguientes conclusiones:

- a) En lo referido a los salarios, y a partir del importe calculado, que considera el mínimo indispensable para cumplir las obligaciones laborales derivadas del contrato concluye que el recurrente, que ha ofrecido una cifra inferior, no puede cumplir aquellas.
- b) por lo que se refiere a los "costes materiales" (que incluyen, según indica el informe, "los productos de limpieza con etiqueta ecológica, el material de limpieza, una lavadora, dos máquinas de tracción mecánica guiadas con conductor para realizar la limpieza en el almacén, las máquinas para el abrillantado de los suelos, el coste en desplazamientos diarios por toda la provincia de Barcelona de los conductores-especialistas para la limpieza de los cristales, altos de armarios, etc., los costes del servicio de recogida de contenedores higiénicos y la



recogida de los residuos biomédicos, la uniformidad del personal y la telefonía móvil") dice, en relación con la justificación presentada por el recurrente,

La empresa Serveo Servicios indica que los costes ascienden a 19.693,99 euros, desglosando los costes en material de limpieza, uniformidad y el coste de los servicios de contenedores higiénicos y residuos biomédicos e incluidas las mejoras ofrecidas. Indicando que para el resto del material no hay ningún coste porque el material está amortizado. El licitador no ha incluido los costes de gasolina y mantenimiento por el kilometraje que se debe realizar en los desplazamientos de los dos vehículos a las Administraciones en la provincia de Barcelona, que han sido valorados por la TGSS en 20.000 euros ambos vehículos, costes de amortización, mantenimiento, gasolina, etc.

Se indica que se subcontratará el servicio de cambio de contenedores higiénicos cada mes (12 veces al año) en todos los centros de la provincia de Barcelona en 22 centros con un coste, según el escrito de alegaciones, de 748,90 euros (incluido el servicio de recogida de residuos biomédicos 4 veces al año) teniendo en cuenta la distancia kilométrica situados en las localidades de Barcelona, Berga, Igualada, Manresa, Mataró, Vic, Vilanova y la Geltrú, etc. Según la Agencia Estatal de Administración Tributaria el coste exento de tributación es de 0,19 euros/kilometro para desplazamientos, no incluye peajes ni aparcamientos.

(...)

Aún siendo distinto el punto de salida de los recorridos de la empresa o empresas subcontratadas, el kilometraje por carretera será el mismo o muy parecido (se ha calculado con las rutas más cortas de una ciudad a otra) ya que si queda más cerca de un centro queda alejada de otro u otros centros. El cálculo del coste del servicio de contenedores higiénicos es de 412 kilómetros, sin tener en cuenta los recorridos urbanos dentro de la ciudad de Barcelona por 12 servicios al año, ascienden a un total de 4.944 km que a un coste de 0,19 euros/kilómetro asciende a 939,36 euros."

c) Por lo que se refiere al concepto "Gastos administrativos –mano de obra indirecta y costes administrativos- no evalúa las justificaciones presentadas. Se limita a considerar que deben incluirse en los mismos los costes del gestor de limpieza -20 horas semanales- y el supervisor de limpieza – 40 horas semanales-, así como los costes de tramitación de contratos de trabajo, uniformidad, abastecimiento de material, establecimiento de los planes de trabajo, limpieza

de canales o contenedores higiénicos. Indica que los costes administrativos han sido extraídos de las tablas salariales del Convenio Colectivo de trabajo del sector de limpieza de edificios y locales de Cataluña para los años 2022 a 2025 y ascienden a 45.494,19 euros.

d) Por último, en lo referido a los gastos generales y al beneficio industrial manifiesta que las empresas han calculado porcentajes muy variados, por lo que, dice, “(...) *dicho concepto se valora individualmente por cada empresa según sus ratios, para determinar si las ofertas están incursas en presunción de anormalidad*”. Paradójicamente, tras realizar esta afirmación presenta un cuadro de costes del servicio en el que consigna los costes que ha calculado y prescinde de los gastos generales y del beneficio industrial. Es relevante que afirme que “*el importe de 1.127.296,28 euros se considera el importe mínimo para que una oferta sea viable. En sentido contrario, se considera que las ofertas por importe inferior están basadas en prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económico o jurídica*”.

El informe concluye el análisis de los costes presentando un cuadro resumen, en el que se comparan los costes calculados en los apartados anteriores con los aportados por los licitadores, concluyendo, en el caso del recurrente, que el importe de su oferta es inferior en 130.084,84 euros “*al límite para el cumplimiento satisfactorio del contrato*”.

A modo de cierre, analiza las posibles fuentes de ahorro de costes que contempla el artículo 149.4 de la LCSP, concluyendo lo siguiente:

“Una vez analizada la documentación presentada por las empresas, se comprueba que no han justificado suficientemente las ofertas presentadas para la realización del servicio de limpieza y DDD durante el período 31-10-2023 a 30-10-2024, debido principalmente a la justificación de los parámetros que figuran en el punto cuarto del artículo 149 de la Ley 9/2017 siguientes:

Sobre el primer parámetro, el ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción: en las documentaciones no se han aportado procedimientos o que los servicios prestados o el método repercuta en una reducción de los costes y no se definen posibles beneficios frente a otras empresas competidoras.

En el segundo parámetro, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los

servicios o ejecutar las obra: las empresas hacen referencia a acuerdos con proveedores que son habituales en el sector de la limpieza y que no suponen una ventaja, dado que el resto de los competidores suelen tener acuerdos con proveedores idénticos o similares. Por otra parte, la disposición de procedimientos para la prevención de riesgos laborales con las empresas subcontratadas, el disponer de un programa de control horario de los trabajadores, no repercute en una reducción de costes.

En relación con el tercer parámetro, la innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras, los sistemas de seguimiento, control y supervisión enumerados también están disponibles para las otras empresas competidoras.

Sobre el cuarto parámetro: se considera que las justificaciones presentadas no cumplen con lo establecido en el artículo 149.4.d de la Ley de Contratos del Sector Público que establece “El respeto a las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el art. 201.” Entendiendo que los importes inferiores suponen un incumplimiento del Convenio Colectivo de trabajo del sector de limpieza de edificios y locales de Cataluña para los años 2022 a 2025 para la provincia de Barcelona, ya que las partidas por costes de personal son inferiores a las calculadas en relación con los servicios demandados en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Respecto al quinto parámetro, la posible obtención de una ayuda del Estado, las empresas no han detallado que hayan obtenido ninguna ayuda estatal que haya influido en la elaboración de la oferta presentada.”

El análisis del informe, en el que se fundamenta el acto recurrido, no arroja duda alguna sobre la existencia de motivación. Cuestión diferente es que el recurrente no comparta las razones del órgano de contratación, como pormenorizadamente expone en su recurso, y que, incidentalmente, nos permite desechar la posibilidad de indefensión.

Séptimo. Por último, el recurso aborda la discrepancia de cada uno de los argumentos tratados en concreto por el órgano de contratación. De su análisis no se concluye que el licitador haya justificado la viabilidad de su oferta.

1.- Gestor del Contrato y supervisor. El recurso plantea que el coste de las 20 horas semanales del primero y 40 del segundo constituyen costes de estructura de la empresa, sin que se trate de personal subrogable, de modo que *se imputan a través de la jerarquía de costes del total de la Compañía, no impactando directamente en el contrato*. Sin embargo, para el órgano de contratación se trata de personal previsto en el PPT y, por tanto, directamente vinculado al contrato y, además, los gastos generales y beneficio industrial son un porcentaje de 0.64% y 0.25%, por lo que no se encuentra justificado suficientemente el argumento del licitador.

La tesis del recurrente desafía la lógica económica. En efecto, no es posible sostener que un coste requerido para la ejecución del contrato no impacta “directamente” en este. Por un lado, porque como bien manifiesta el órgano de contratación, el gestor del contrato y su dedicación vienen exigidos, con su correspondiente dedicación horaria, en el PPT, lo que excluye que puedan ser considerados “costes de estructura”. Por otro, porque incluso estos últimos deben ser repercutidos al contrato de acuerdo con una fórmula de reparto y de ahí la habitual inclusión del concepto “gastos generales” en el cálculo del presupuesto base de licitación. Sostener lo contrario, como hace el recurrente, supone considerar que los costes de estructura no deben ser financiados mediante ingresos, lo que, según hemos dicho, carece de lógica económica.

2.- Categorías cruzadas. El recurrente afirma que existen “categorías cruzadas” entre el listado de subrogación y los pliegos, calificación esta con la que parece indicar que el personal en principio subrogable no coincide con el que viene exigido por el Pliego. Señala que el coste del personal exigible según el Pliego sería superior al que se derivaría del personal a subrogar, pero que asume el mayor coste en su análisis. Por su parte el órgano de contratación manifiesta que el recurrente es el actual prestador del servicio, y que las exigencias de personal y dedicación horaria contempladas en el Pliego coinciden con las exigidas en el contrato vigente, por lo que en cualquier caso existiría un error en el listado del personal subrogable sólo atribuible al recurrente.

La discrepancia, en realidad, carece de relevancia a efectos del debate suscitado en el recurso. En efecto, lo que el recurrente pretende trasladar en su informe (punto 2.1.1) es que asume las condiciones más onerosas impuestas por el Pliego sobre la realidad actual del servicio, cuestión que, como decimos, no afecta al análisis que estamos realizando. Máxime

cuando la presunta mayor onerosidad de los costes laborales que dice asumir el recurrente no se compara, a decir del órgano de contratación, con la realidad, en tanto, como hemos dicho, sostiene que las exigencias de personal coinciden con las del contrato vigente.

3.- En lo referido a los costes salariales calculados en la justificación (apartado 3) el informe técnico señala que la base de cálculo es el número de horas de trabajo anuales según convenio (1.800 horas), lo que, dice, dividiéndola por la jornada laboral semanal (40 horas) daría un total de dedicación del personal de 45 semanas, cuando el PPT exige la prestación todo el año (52 semanas) que deberían incrementarse en las vacaciones anuales del personal. Señala que la diferencia “(...) *puede deberse al cómputo del concepto de antigüedad y a las cuotas de la Seguridad Social correspondientes*”

El recurrente manifiesta que el informe técnico no explica las diferencias entre el coste de personal calculado en la justificación y el que se hace en aquel.

Ciertamente, las razones expresadas en el informe técnico son notablemente crípticas, aunque el ejemplo que expone nos permite reconstruir el proceso lógico que sigue: señala que, “*poniendo como ejemplo, la categoría profesional de encargado (hay dos personas con contrato de 40 horas semanales (centro 1010 y 1050-2040) en que se indica un coste total de 54.516,06 euros, para la Tesorería General de la Seguridad Social ascienden a 60.592,25 euros*”. Señala que la diferencia “(...) *puede deberse al cómputo del concepto de antigüedad y a las cuotas de la Seguridad Social correspondientes*”

Por su parte, el informe emitido por el órgano de contratación dice, referido al coste de antigüedad, que “(...) *fue calculado sobre las fechas reales de antigüedad de cada trabajador facilitadas por la empresa Serveo en el listado de subrogación de trabajadores y fue recogida en el cálculo inicial del expediente como cuatrienios al 4% del salario base. Puesto que en el transcurso de la tramitación del contrato se publicó un nuevo convenio, el cálculo se ha realizado de nuevo al presentarse los escritos justificativos de las ofertas anormalmente bajas, considerando los trienios al 5% adquiridos antes del 1 de junio de 1998. Por lo cual el coste total laboral aún sería mayor que el indicado anteriormente, y por lo tanto, la diferencia con los costes laborales de Serveo serían más altos*”.

Podemos desechar, de inicio, el argumento expresado en su informe por el órgano de contratación. Ciertamente, invocar un convenio no vigente en el momento de la aprobación

del expediente de contratación no resulta ser una razón válida: hemos manifestado en varias ocasiones que el órgano de contratación no puede exigir a los licitadores que apliquen, para la cuantificación de sus ofertas, escenarios que no estaban vigentes al tiempo de aprobación del expediente de contratación.

Ahora bien, a partir del ejemplo aportado por el informe técnico, podemos concluir el origen de la diferencia que es atribuida, hipotéticamente, “a la antigüedad”. Según se aprecia en las explicaciones ofrecidas por el recurrente para el cálculo de las horas anuales de servicio (a efectos de calcular el coeficiente FTE –cociente entre las horas anuales de servicio exigidas por el PPT y horas anuales de convenio-), el recurrente opera de la siguiente manera: *“un año natural tiene 52 semanas naturales, que incluyen fines de semana y festivos intersemanales. Si se descuentan estos conceptos, resultan 49,4 semanas hábiles con vacaciones. Descontadas las vacaciones, las semanas resultantes son 45,0 semanas hábiles sin vacaciones”*.

La operación referida resulta, a juicio del Tribunal, en exceso artificiosa. Puesto que la jornada laboral según convenio es de 40 horas semanales (artículo 55) y las vacaciones son de 31 días naturales (artículo 61), el total de semanas “hábiles” no es de 45, sino de 47,71 semanas. En este sentido, no alcanza el Tribunal a entender que de las semanas “naturales” se deduzcan fines de semana y festivos, cuando, lógicamente, esos días son igualmente retribuidos.

Por lo expuesto, procede concluir que, en este punto, el coste laboral no ha sido adecuadamente justificado.

4.- Acerca de la previsión de jubilaciones el recurrente afirma que se trata de una información que forma parte del Know-how, esto es, que él, actual prestador del servicio conoce y que la refleja en su oferta. De este modo prevé la jubilación de dos trabajadoras y su sustitución por trabajadores bonificados, esto es, de menor coste. El órgano de contratación afirma no poder conocer estos datos, como tampoco el resto de licitadores. El órgano de contratación, en todo caso, no toma en consideración la ventaja que supone el personal bonificado por tratarse de una expectativa de futuro no consolidada. Debemos coincidir en ambas consideraciones: de aceptarse el planteamiento del recurrente, se le otorgaría una ventaja ilegítima, derivada de su conocimiento del servicio (en su condición de prestador del mismo) que el resto de los



licitadores no han tenido. Ciertamente, la jubilación del personal es un hecho objetivo, que, indudablemente puede tener efectos sobre los costes de la prestación del servicio (si bien, en este caso, hipotéticos). Lo cierto es que tales efectos deben ser desechados por el órgano de contratación si esa información (como es el caso en el contrato que nos ocupa) solo ha sido conocida por uno de los licitadores. La postura contraria vulnera el principio de igualdad de trato.

5.- Absentismo y vacaciones. Las consideraciones de la justificación sobre el absentismo no son valoradas por el órgano de contratación puesto que *una expectativa de futuro que puede cumplirse o no*. Así mismo, respecto del coste de las suplencias por vacaciones no puede aceptarse que se realicen por personal bonificado por la razón expuesta de no ser una realidad consolidada. Debemos añadir que, analizada la justificación presentada por el recurrente, el coste de las sustituciones por vacaciones se calcula según el salario asignado a los limpiadores, el más bajo de los contemplados en la justificación.

6.- Respecto de las bonificaciones, el recurrente afirma que el código de contrato 239 es suficiente para la información, según los razonamientos que efectúa en el recurso, mientras que el órgano de contratación afirma que *En efecto el código de contrato 239 se corresponde con un contrato bonificado para trabajadores con discapacidad, pero se desconoce el importe exacto de la bonificación, al desconocer el resto de los licitadores el tipo de discapacidad y el sexo del que da lugar al importe de la bonificación*. Además, el órgano de contratación expone que las bonificaciones no son cuantificadas y que, por tanto, no puede ser tomada en consideración. Realmente, e incluso superando la alegación de que el código del contrato ofrece información, corresponde al licitador que justifica su oferta ofrecer un nivel de detalle suficiente que permita al órgano de contratación el estudio de la oferta.

En definitiva, el informe técnico del órgano de contratación es motivado y fundamenta su conclusión de que el recurrente no justifica adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones laborales. Es de aplicación, por lo tanto, lo dispuesto por el artículo 149.4 de la LCSP (*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*).



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. A.G.I., actuando en nombre y representación de SERVEO SERVICIOS S.A.U. contra la Resolución del Director Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de 29 de agosto de 2023, mediante la que se acuerda excluir a SERVEO SERVICIOS, S.A.U. al no considerar justificada su oferta económica, en relación con el contrato denominado “*Contratación del Servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de todos los locales y oficinas integrales (INSS – TGSS) de la Dirección Provincial de Barcelona para el período de tiempo de 31/10/2023 a 30/10/2024*” (Lote 1).

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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA
LOS VOCALES