

**Recurso 408/2018****Resolución 90/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 21 de marzo de 2018

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLÁN, S.A.**, contra la resolución, de 16 de noviembre de 2018, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza del Museo de Bellas Artes de Sevilla” convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura (Expte. CCUL 8-2018), actual Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 27 de junio de 2018, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución.



El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 177.404,33 euros y entre las empresas licitadoras se encuentra la entidad ahora recurrente.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**TERCERO.** Tras la tramitación del correspondiente procedimiento, se dicta resolución del órgano de contratación, de 16 de noviembre de 2018, en la que se recoge la exclusión de la oferta de la recurrente al no poder ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados y se adjudica el contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución a favor de la entidad VERDIBLANCA DE MEDIO AMBIENTE, S.L.U.. Dicha resolución fue remitida a la entidad ahora recurrente mediante correo electrónico el 19 de noviembre de 2018 y publicada en el perfil de contratante en la citada fecha.

**CUARTO.** El 26 de noviembre de 2018, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLÁN, S.A. (en adelante, PALICRISA) contra la citada resolución de adjudicación del órgano de contratación de 16 de noviembre de 2018.

**QUINTO.** Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 27 de noviembre de 2018, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el



expediente de contratación, el informe sobre aquel, el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación requerida fue recibida el 29 de noviembre de 2018.

Con fecha 5 de diciembre de 2018, la Secretaría de este Tribunal solicitó al órgano de contratación determinada documentación complementaria necesaria para la resolución del presente recurso, recibándose la misma el 12 de diciembre de 2018.

**SEXTO.** Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 13 de diciembre de 2018, se dio traslado del recurso a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas presentado en el plazo concedido para ello la entidad VERDIBLANCA DE MEDIO AMBIENTE, S.L.U..

**SÉPTIMO.** En la tramitación del presente recurso se han cumplido con carácter general los plazos legales, salvo el previsto para resolver en el artículo 57.1 de la LCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 177.404,33 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es la resolución de adjudicación, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 d) del TRLCSP dispone que *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento.»*

Al respecto, la disposición adicional decimoquinta dispone en su apartado 1 que *«Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

*Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado.»*

En el supuesto analizado, la adjudicación fue remitida a la entidad ahora



recurrente el 19 de noviembre de 2018, siendo publicada en el perfil de contratante en la citada fecha, por tanto, teniendo en cuenta el día siguiente al de la remisión -el 20 de noviembre- como el «*dies a quo*» o fecha inicial del computo del plazo para presentar el recurso, se concluye que el mismo se ha formalizado dentro del plazo legal, toda vez que fue presentado el 26 de noviembre de 2018 en el Registro de este Tribunal.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente solicita que previa estimación de sus pretensiones, se acuerde la anulación de la resolución de adjudicación impugnada por falta de motivación y se retrotraigan las actuaciones para que se proceda a su motivación en debida forma.

Para ello, la recurrente alega que la apreciación del carácter anormal o desproporcionado de una oferta no puede ser automática, sino que requiere de una previa valoración de los distintos elementos que concurren en la misma y de las características de la propia empresa.

En este sentido, afirma que dicha empresa ha venido prestando el servicio licitado desde hace más de 2 años, en concreto desde 23 de junio de 2016, hasta la finalización del contrato y su nueva licitación, ofertando para ello el mismo precio que ahora la mesa de contratación considera insuficiente para la realización del presente servicio y con resultados satisfactorios para la Administración, -aportando informe emitido por el Museo de Bellas Artes de Sevilla de 30 de octubre de 2018 en dicho sentido- sin que las condiciones del presente contrato hayan variado respecto al anterior.

Por lo expuesto, considera que queda acreditada que la oferta de 137.448 euros realizada para la adjudicación del presente contrato no puede ser considerada desproporcionada.



Por su parte, el órgano de contratación, en el informe al recurso presentado manifiesta que la recurrente en su escrito de recurso justifica la viabilidad de su oferta en términos similares a los ya expresados con ocasión de la justificación presentada en el trámite de audiencia concedido, esto es, en la experiencia basada en la ejecución del servicio durante los dos últimos años y por el mismo importe ahora ofertado.

Al respecto, pone de relieve que entre el contrato firmado en 2016 al que se refiere la recurrente y la presente licitación se ha publicado la LCSP -aplicable al presente procedimiento-, por lo que una experiencia previa según la normativa de contratación anterior no significa que se cumpla con los requisitos exigidos por la citada ley en aras a considerar la viabilidad de la oferta presentada.

Sobre este particular, manifiesta que de acuerdo con la nueva normativa, formando los salarios de los empleados parte del precio total del contrato, se han consignado en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) los costes salariales de acuerdo con el convenio sectorial de aplicación al presente contrato.

Asimismo, señala que con ocasión de la ampliación del informe inicialmente emitido por el servicio proponente, se constata una vez revisada la oferta y a la vista de los costes salariales presupuestados en el PCAP que no existe correspondencia entre estos y los ofertados por la recurrente produciéndose un desfase de 17.418,05 euros.

Además señala que el convenio sectorial de aplicación prevé una progresiva actualización de las cuantías de las retribuciones salariales de los trabajadores, lo que implica que unos costes salariales previstos para la realización de las prestaciones a partir del ejercicio 2016, sean insuficientes para un contrato que tiene prevista su finalización en 2020.



Por lo expuesto, considera que la oferta de la recurrente debe ser excluida porque esta no justifica debidamente la cuantía anormal o desproporcionada en la que incurre.

Por su parte, VERDIBLANCA DE MEDIOAMBIENTE S.L.U., en su escrito de alegaciones, defiende la actuación del órgano de contratación, poniendo de relieve la precaria situación económica de la empresa recurrente, aportando para ello Auto de declaración de concurso voluntario de acreedores dictado por el Registro mercantil n.º 1 de Badajoz, el 27 de noviembre de 2018, en el procedimiento 498/2018.

**SEXTO.** Expuestas las alegaciones de las partes y con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, procede traer a colación los hechos acaecidos en el presente procedimiento desde la calificación de la oferta de PALICRISA como inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada hasta el acuerdo de adjudicación impugnado.

En sesión celebrada por la mesa de contratación el 24 de julio de 2018 -para la apertura del sobre 3- a la vista de las ofertas presentadas y previa aplicación de los parámetro objetivos establecidos en el Anexo XII del PCAP,- para la determinación de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados- la mesa considera la oferta presentada por PALICRISA inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada concediéndole el correspondiente trámite de audiencia en aplicación del artículo 149 de la LCSP , constando en el expediente remitido, la justificación de su oferta presentada en el Registro del órgano de contratación el 27 de julio de 2018 y el correspondiente informe relativo a la comprobación de la citada justificación de fecha 31 de julio de 2018.

Posteriormente, en sesión celebrada por la mesa el 2 de agosto de 2018, entre otras cuestiones, se procede previa aplicación de los parámetros previstos en el



pliego a confirmar la oferta de la recurrente inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.

Con ocasión de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 9 de agosto de 2018, -para el análisis de la justificación y el informe presentados- la mesa acuerda requerir al servicio proponente para que amplie el informe remitido, en el sentido de aclarar las razones técnicas y económicas que lo fundamenten y no se base únicamente en la experiencia en el contrato anterior. Constando en el expediente informe emitido el 13 de agosto de 2018.

En el acta de la sesión celebrada por la mesa de contratación el 14 de agosto de 2018, para el análisis de la justificación presentada y del informe ampliado se indica que *“De acuerdo con lo examinado, la mesa estima que la información recabada a la empresa no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos y que, por lo tanto, asumiendo el informe, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, por ello acuerda excluir a PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLAN, S.A. de la clasificación prevista en el apartado 10.6 PCAP”*

Posteriormente, el 16 de noviembre de 2018, el órgano de contratación dicta resolución de adjudicación en la que se indica *“En sesión de la Mesa de fecha 9 de agosto de 2018, se revisa el informe evacuado por el servicio proponente, a la vista de la justificación de la oferta presentada por la licitadora. No obstante, a la vista de su contenido, la Mesa solicita una ampliación del mismo que aclare las razones técnicas o económicas que lo fundamenten, y no se base principalmente en la experiencia del contrato anterior. Esta ampliación se estudia por la mesa en sesión de 14 de agosto de 2018. Dicho informe de ampliación profundiza en los costes salariales a la vista del presupuesto del contrato, que no se tuvo en cuenta en el primer informe. En este sentido, se señala que se produce un desfase entre los costes salariales de la empresa con el presupuesto base de licitación conforme a Convenio de 17.418,05 euros lo que hace concluir que no es posible la realización del servicio por el precio propuesto por la empresa PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLAN, S.A., motivo por el cual, la Mesa, asumiendo el informe ampliado, declara que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales. En consecuencia, acuerda excluir*



a *PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLAN, S.A. de la clasificación prevista en el apartado 10.6 PCAP.*”

**SÉPTIMO.** Procede, a continuación, analizar la pretensión de la recurrente que se circunscribe a determinar si la resolución de adjudicación impugnada carece de la motivación suficiente que permita interponer un recurso debidamente fundado.

Al respecto, el artículo 151. 1 de la LCSP, dispone que *“La resolución de adjudicación deberá ser motivada y se notificará a los candidatos y licitadores, debiendo ser publicada en el perfil de contratante en el plazo de 15 días.”*

En numerosas resoluciones de este Tribunal (v.g. Resolución 150/2018, de 23 de mayo, 34/2019, de 14 de febrero) hemos aludido a doctrina tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio y STS de 13 enero 2000), en las que se señala que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes.

Así, la Resolución 59/2019, de 7 de marzo de este Tribunal, con invocación de la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, disponía que *“«la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto».*



*Quiere decirse, pues, que la motivación puede ser breve y sucinta pero necesariamente ha de permitir comprender la reflexión efectuada por la Administración para llegar a la solución contenida en el acto. En el mismo sentido se pronuncia, además, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, al afirmar que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, siendo lo determinante que los licitadores puedan comprender la justificación de sus puntuaciones.”*

En el presente supuesto, del contenido de la resolución de adjudicación impugnada, anteriormente transcrita, se constata que esta indica sucinta pero claramente cual es el motivo por el que el órgano de contratación considera que no es posible la realización del servicio licitado por la empresa recurrente de acuerdo con el precio ofertado por esta, cual es el desfase entre los costes salariales propuestos en su oferta con los previstos en el presupuesto base de licitación conforme a convenio de 17.418,05 euros.

Al respecto debemos señalar que el artículo 100.2 de la LCSP dispone respecto al presupuesto base de licitación, que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.”*



En este sentido, el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), en su apartado 2 “ *PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y PRECIO DEL CONTRATO*” establece lo siguiente “*El importe de licitación mediante procedimiento abierto del Contrato de Servicio de Limpieza de todos los servicios e instalaciones de los espacios abiertos al público en el Museo de Bellas Artes de Sevilla, así como la limpieza de mantenimiento de los patios y otras dependencias, se ha calculado en base al Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla.*

*El servicio de limpieza se realiza de lunes a domingo, con un cómputo semanal de 68 horas diurnas y 32 horas nocturnas, distribuidos como se indica en el siguiente desglose y en el apartado 7 del PPT del contrato:*

- 1 responsable de equipo: 25 horas semanales = 11.237,74*
  - 3 peones especializados: 25 horas semanales = 32.763,67*
  - 12 quinquenios de antigüedad (4 trabajadores con 3 quinquenios cada uno) = 1.725,84*
  - Seguridad Social = 17.669,16*
  - Sustituciones vacaciones = 3.942,22*
  - Horas anuales festivos abiertos = 3.074,29 €*
- Total costes salariales anuales ..... 70.412,92€*  
*Total costes salariales en 24 meses: ..... 140.825,83€*  
*(...)”*

Asimismo, el artículo 149.4 e) de la LCSP, dispone que “*(...) 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 lo expuesto, no puede considerarse que la recurrente desconocía los motivos por lo cuales se considera no justificada la viabilidad de su oferta, si bien dicha motivación puede ser o no compartida por esta, pero la misma aun sucinta existe y resulta suficiente para poder conocer las razones que han motivado la



exclusión de su oferta, no pudiendo considerar que al respecto se le haya podido producir indefensión alguna.

Por lo tanto, se evidencia que la recurrente atendiendo al contenido de la resolución de adjudicación impugnada -anteriormente transcrito- en conjunción con los datos consignados en el PCAP, de los cuales era conocedora, disponía de los elementos suficientes para combatir los motivos que han llevado a considerar la inviabilidad de su oferta.

Sentado lo anterior y a mayor abundamiento debemos señalar que, de acuerdo con los argumentos esgrimidos en su escrito de recurso, en el sentido de entender que la viabilidad de su oferta debe ser apreciada no solo atendiendo a los elementos de la misma sino también a las características de la propia empresa, se evidencia que la recurrente es conocedora de los motivos por los que su oferta es considerada incurso en baja anormal o desproporcionada, puesto que los combate.

Respecto a los argumentos esgrimidos por la recurrente basados en la experiencia previa en la prestación del servicio y por el mismo precio ahora ofertado, debemos señalar que este Tribunal ya se ha pronunciado al respecto entre otras en su Resolución 336/2018, de 30 de noviembre, que dispone “(...) *un procedimiento de contratación es autónomo e independiente del anterior o anteriores, aun cuando coincidan en su objeto. En consecuencia, una oferta es inicialmente anormal o desproporcionada en función de los parámetros objetivos que en su caso se hayan establecido en los pliegos y del resto de ofertas presentadas, de modo que la viabilidad de una proposición presuntamente anormal o desproporcionada ha de justificarse para el concreto procedimiento de contratación en que se haya originado.(...)*”.

Por otra parte, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales en la determinación de si una oferta anormal o desproporcionada está o no justificada rige el principio de



discrecionalidad técnica, según la cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. (...)”. (v.g. Resolución 336/2018, de 30 de noviembre).

De acuerdo con lo anterior, en el presente supuesto no se ha desvirtuado tal presunción pues la recurrente ni alega ni acredita dichos extremos, no alterando o invalidando con sus argumentos el juicio técnico emitido por el órgano administrativo especializado respecto a la viabilidad de su oferta.

Por lo expuesto, no procede acordar la anulación de la resolución impugnada.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar el recurso interpuesto.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **PACENSE DE LIMPIEZAS CRISTOLAN, S.A.**, contra la resolución, de 16 de noviembre de 2018, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza del Museo de Bellas Artes de Sevilla” convocado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura (Expte. CCUL 8-2018), actual Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico.



**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

