

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 18 de enero de 2024.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Trébol Integración Social S.L, contra el Acuerdo del Concejal presidente del Distrito de Centro del Ayuntamiento de Madrid de fecha 1 de diciembre de 2023, por el que se adjudica el contrato de “Servicios de auxiliar de información, atención al público y control de entradas necesarios para el normal funcionamiento de la atención a la ciudadanía y las actividades que se desarrollan en los centros de servicios sociales y centros municipales de mayores adscritos al distrito Centro”, número de expediente 300/2023/00113, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados el día 6 de agosto de 2023 en el DOUE y en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la PCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 1.248.139,06 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación se presentaron 14 licitadores, entre ellos el recurrente.

**Segundo.** - En la sesión de la mesa de contratación celebrada el 11 de octubre de 2023 y tras la apertura de las ofertas económicas, se pudo comprobar que seis de los licitadores presentados incurrieron, de conformidad con los parámetros establecidos en los pliegos de la licitación, en oferta anormalmente baja, lo que dio origen al correspondiente informe del servicio promotor del contrato, de fecha 25/10/2023.

De forma inmediata se solicitaron los preceptivos informes de viabilidad de la oferta a todas aquellas empresas en situación de baja anormal, que fueron presentados todos ellos en tiempo y forma.

Efectuada la correspondiente evaluación de dichas justificaciones, se consideró que todas y cada una de ellas había razonado suficientemente la oferta económica presentada y por ello permanecían en el procedimiento de licitación.

Con fecha 27 de octubre, la mesa de contratación procede acordar la propuesta de clasificación de las ofertas y de adjudicación, una vez se cumplan por el primer clasificado las obligaciones establecidas en el art. 150.2 de la transposición 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 (LCSP).

Efectuados los trámites anteriores se procede a adjudicar el contrato por el Concejal Presidente del Distrito Centro mediante Decreto de fecha 1 de diciembre de 2023.

**Tercero.** - El 27 de diciembre, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Trébol Integración Social S.L, en el que solicita la anulación de la adjudicación por considerar que la justificación

de viabilidad de su oferta presentada por Integración Social de Minusválidos no es suficiente y por tanto debió ser excluida de la licitación.

El 27 de diciembre de 2023, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de 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 (LCSP).

**Cuarto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. El 10 de enero en lazo y forma presenta escrito de alegaciones la adjudicataria, de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento quinto de derecho de esta Resolución.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica clasificada en segundo lugar, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado y notificado el día 1 de diciembre de 2023 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 27 de diciembre de 2023, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra la adjudicación en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso la recurrente considera que la justificación de la oferta efectuada por la adjudicataria presenta ciertas variables que hacen que pueda considerarse infra económica.

Basa su motivación en la diferencia salarial en la categoría de auxiliar que según la propuesta ganadora es de 8,79 euros/hora, mientras que según las tablas de subrogación de empleados así como el convenio colectivo aplicable no respeta la antigüedad de la persona que ocupa dicho puesto de trabajo.

A mayor abundamiento pone de manifiesto que el precio ofertado por la adjudicataria es un precio anual, no habiéndose establecido el precio por dos años de contrato, que es el que conforma el presupuesto base de licitación y en consecuencia no se han tenido en cuenta las subidas salariales del 3% para 2024 y 3% para 2025.

Esta situación considera que se agravaría en caso de que el contrato fuera prorrogado.

El órgano de contratación en su escrito al recurso manifiesta que ante el escueto recurso y más escueta motivación, la controversia se reduce a 9.927 euros anuales, que en el peor de los casos sería la cuantía resultante de aplicar los porcentajes y complementos salariales manifestados por Trébol Integración Social.

Informa el órgano de contratación a este Tribunal que la justificación de la baja presentada por ISM, quedaba acreditada en todos sus extremos y en relación con el motivo objeto de este recurso por un lado su carácter de Centro Especial de Empleo y con ello los beneficios fiscales y subvenciones que reciben sobre los trabajadores discapacitados, por otro existe una partida concreta en la que se contemplan los posibles incrementos salariales derivados de convenio.

Por su parte el adjudicatario en su escrito de alegaciones manifiesta: *“En el escrito de justificación de baja temeraria presentado por ISM ante el órgano de contratación se contempla expresamente una partida, calificada como **Varios** y dotada con **24.600 €/año**, que contempla, posibles revisiones de convenio, subidas de salario mínimo interprofesional, y otros conceptos salariales, y que corresponde aproximadamente a un 22,7% sobre el coste de la mano de obra que contempla la oferta económica de ISM (107.995,14 €/año).*

*De esa partida general destinada a Varios se contemplan específicamente para posibles revisiones salariales la cantidad de **17.279,22 €/año**, que corresponden a un 16% del coste de la mano de obra.*

*A mayor abundamiento, las hipotéticas subidas de convenio que plantea la recurrente y que repercutirán sobre cualquier adjudicatario quedarían subsumidas en dicha partida”.*

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso en anomalía se encuentra justificada.

El artículo 149 LCSP, regula las ofertas anormalmente bajas, refiriéndose a la posible justificación presentada por el licitador y a su valoración por la mesa de contratación, en el siguiente sentido:

*“4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anomalía, 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 anomalía de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*

*La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.*

*(...)*

*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.*

*(...)*

*6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”.*

La doctrina consolidada respecto a la justificación de las oferta anormalmente bajas se puede resumir apelando a la Resolución de TACRC 530/2021, de 20 de mayo que dice: *“Sobre este precepto, es constante la doctrina de este Tribunal (por todas, recogida en la Resolución nº 473/2020 que reproduce a su vez los argumentos de la Resolución nº 747/2019 y de otras anteriores,) que hace referencia a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación aportada por el recurrente relativa a la justificación de su oferta:*

*‘La decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante. Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, la finalidad de la Legislación de Contratos es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. En caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el cuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación.*

*Como también señala la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, ‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos...’ (...) De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señalamos que ‘la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal*



*es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones'. Continúa la Resolución 786/2014 declarando que para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...”.*

*De todas estas resoluciones debemos extraer que cuando el órgano de contratación viene a admitir la oferta incurso en presunción de baja temeraria y no a excluirla, la prolija motivación para mantener la oferta que reclama el recurrente del órgano de contratación no es exigible. Y la aceptación de la oferta resulta ajustada a derecho, ya que una vez determinada la oferta incurso en presunción de anormalidad, se dio traslado para la justificación a la misma, habiendo efectuado dicha justificación en términos asumidos por el órgano de contratación.*

*En este contexto, la justificación del licitador incurso en presunción de anormalidad debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. Ello exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas y derivadas de su oferta, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la*

*de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato”.*

En el caso que nos ocupa, como se ha expuesto en los antecedentes, el 24 de agosto de 2022 la mesa de contratación requirió al adjudicatario, en aplicación del art. 149.4 LCSP, para que presentara informe con justificación y desglose razonado y detallado de los precios ofertados. Dicha justificación fue presentada por la empresa requerida, en tiempo y en forma y considerada suficiente por el departamento técnico asesor de la mesa de contratación.

*Como sostiene la Resolución del TACRC 1589/2022, de 22 de diciembre “De acuerdo con la doctrina expuesta, el control de este Tribunal ha de centrarse en estos supuestos, en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada”.*

En el mismo sentido la Resolución del TACRC 1561/2022, de 15 de diciembre *“Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.*

*Por lo tanto, es competencia de este Tribunal analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, y ello exige una resolución más intensa en caso de que no vayan a acogerse las justificaciones del licitador.*

*No ocurre así cuando el informe sobre la justificación de la oferta la estima suficiente, pues, para entender desvirtuada la presunción iuris tantum de temeridad a juicio del órgano de contratación, no es preciso la motivación del informe y de la resolución que así lo concluya tenga ese carácter más intenso”.*

En el caso que nos ocupa, procede destacar que, de acuerdo con la memoria económica, los gastos de personal constituyen el 100% de los costes directos. La justificación realizada por el adjudicatario se centra fundamentalmente en ese apartado esencial, realizando los cálculos pertinentes, concluyendo que su oferta se ajusta en todo caso al convenio colectivo de aplicación y sobre todo a los especiales beneficios que obtiene como CEE. Este aspecto es analizado por el informe técnico sobre la justificación de la oferta, concluyendo que efectivamente se produce dicho cumplimiento, considerando en su conjunto la oferta viable.

Por el contrario, la recurrente no esgrime ningún argumento sólido para fundar la inviabilidad de la oferta de la adjudicataria, limitándose a argumentaciones genéricas como la pretendida, que no cierta, falta de presupuesto de las subidas salariales o el no respeto de la antigüedad de un trabajador con derecho a subrogación, pero no necesariamente ni en el mismo servicio ni en el mismo puesto que en ningún caso son suficientes para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

Por lo que el presente motivo debe ser desestimado.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## ACUERDA

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Trébol Integración Social S.L, contra el acuerdo del concejal presidente del Distrito de Centro del Ayuntamiento de Madrid de fecha 1 de diciembre de 2023 por el que se adjudica el contrato de “Servicios de auxiliar de información, atención al público y control de entradas necesarios para el normal funcionamiento de la atención a la ciudadanía y las actividades que se desarrollan en los centros de servicios sociales y centros municipales de mayores adscritos al distrito Centro” número de expediente 300/2023/00113.

**Segundo.-** 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.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.