

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

En Madrid, a 26 de junio de 2015.

VISTO el recurso especial en materia de contratación formulado por don A.T.D., en nombre y representación de Recolte, Servicios y Medioambiente, S.A.U., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de mayo de 2015, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de conservación, mantenimiento y mejora de zonas verdes municipales, arbolado de alineación y mobiliario urbano de San Sebastián de los Reyes”, nº de expediente: CON 45/14, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes convocó la licitación pública del contrato mencionado, para su adjudicación mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios, con una duración inicial de 55 meses prorrogable. El presupuesto de licitación del contrato asciende a 14.542.292,30 euros. El anuncio de la convocatoria se publicó en el BOCM de 13 de enero de 2015.

Segundo.- La cláusula 8.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), relativa a los criterios de valoración de las ofertas, establece que: *“De acuerdo con el art. 152.2 TRLCSP, y considerando que el 80.36% del presupuesto del contrato corresponde a mano de obra, coste sujeto a negociación colectiva a la que es ajena el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, se considera necesario introducir un límite máximo del 8% de baja, por encima del cual se aprecia que las proposiciones no pueden ser cumplidas como consecuencia de constituir oferta desproporcionada o anormal. Por encima de este porcentaje, y hasta un 10% de baja podrá justificar el licitador la posibilidad de cumplir la oferta aportando suficiente documentación que permita apreciar una evolución pactada para todo el periodo de vigencia del contrato del coste de la mano de obra y unos incrementos estimados del resto de costes del servicio (vehículos, maquinaria y equipos, materiales, productos consumibles y herramientas, vestuario, reconocimiento médicos) que permitan entender razonablemente que puede cumplirse el contrato sin quebranto económico. Por encima del 10% de baja la oferta será automáticamente desechada”.*

Tras la apertura de las ofertas se pudo comprobar que siete de los trece licitadores habían ofertado bajas por encima del ocho por ciento, por lo que debían justificar sus ofertas en los términos establecidos en el PCAP.

De los siete licitadores requeridos para que presentasen justificación de su oferta solo se presenta por cuatro (San José-El Ejidillo, Urbaser, Ferrovia y Licuas), quedando excluidos por no aportar la justificación FCC, Audeca y Thaler y Ferrovia por no justificar suficientemente la viabilidad de su oferta.

Tercero.- La clasificación final resultó:

1. UTE San José- Viveros El Ejidillo: 193,792 puntos.
2. Licuas: 182,764 puntos.
3. Recolte: 180,037 puntos.
4. Urbaser: 179,178 puntos.

Cuarto.- El día 28 de mayo, por la representación de Recolte, Servicios y Medioambiente, se anuncia al órgano de contratación la intención de interponer recurso especial contra la adjudicación, y el día 11 de junio se presenta ante este Tribunal.

Alega la recurrente:

- que la Justificación de las ofertas de la (I) UTE Constructora San José, S.A. & El Ejidillo Viveros Integrales, S.L.; (II) Urbaser, S.A.; (III) Ferroviario Servicios, S.A. y (IV) Licuas, S.A. incursas en baja anormal o desproporcionada, no acredita la viabilidad de las ofertas según los criterios al efecto señalados en el PCAP.

- incumplimiento por algunas licitadoras de la obligación de aportar los cuadros de desglose de la oferta económica previstos en el anexo 8 al Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

Finaliza solicitando que:

(I) sea declarada de forma automática la suspensión del proceso de licitación, en tanto en cuanto se resuelve el presente recurso;

(II) sea declarada nula o, subsidiariamente, anulable la resolución de adjudicación;

(III) se ordene retrotraer las actuaciones del proceso de licitación, al momento en el que se debió excluir la oferta de las entidades (i) Unión Temporal de Empresas Constructora San José, S.A. & El Ejidillo Viveros Integrales, S.L.; (ii) Urbaser, S.A.; (iii) Licuas, S.A. (manteniendo la exclusión ya decretada de la oferta de Ferroviario Servicios, S.A.);

(IV) se retrotraigan las actuaciones hasta el momento de valorar las ofertas económicas de las empresas (en su caso), (i) UTE San José-El Ejidillo; (ii) Urbaser; (iii) Ferroviario Servicios; (iv) Licuas; (v) Eulen y (vi) Althenia, otorgándoles cero ("0") puntos a cada una de ellas por incumplir los pliegos; y,

(V) en consecuencia, se ordene continuar con el proceso de licitación, resolviendo la adjudicación del mismo.

Quinto.- El órgano de contratación remitió al Tribunal el día 15 de junio, el expediente. No se adjunta el preceptivo informe del órgano o servicio que lo hubiera tramitado en el que se pronuncie sobre los motivos de recurso y sobre la legalidad de la actuación, en defensa de la decisión recurrida, sino un informe realizado por la empresa contratada para la elaboración de informes técnicos para la adjudicación del contrato, que cabe entender que asume, donde se mantiene que la interpretación de la cláusula donde se establece el umbral de temeridad y la documentación aportada, permite entender razonablemente que pueda cumplirse el contrato sin quebranto económico y que la omisión del cuadro 14.1 del anexo 8 del PPT no es significativa pues tiene carácter meramente informativo.

Cabe recordar que el PCAP, en su cláusula 8.4 establece que el contrato podrá ser objeto de valoración externa de las ofertas y que la valoración que, en su caso, se haga lo será sin perjuicio del informe que emita a este respecto el técnico o técnicos municipales correspondientes. El informe al recurso es un trámite fundamental para conocer la motivación de la actuación en la tramitación del procedimiento de contratación, cuya competencia corresponde al órgano de contratación que debe entenderse cumplido por remisión.

Sexto.- El Tribunal acordó el día 17 de junio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.3 del TRLCSP, el mantenimiento de la suspensión de la tramitación del expediente de contratación hasta que se dicte Resolución resolviendo el recurso.

Séptimo.- Se dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones.

Se ha recibido escrito de alegaciones de Licuas, que manifiesta que el PCAP lo que exigía para justificar la oferta con valores anormales es aportar “suficiente documentación” que acredite la viabilidad de la misma. Por tanto Recolte yerra en el presupuesto de su fundamentación porque el pliego no impone la “acreditación” de la

evolución económica del contrato sino aportar suficiente documentación al objeto de que razonablemente pueda cumplirse el contrato sin quebranto económico. Concorre la circunstancia de que el propio pliego exige aportar junto a la oferta económica justificación de la misma para el primer año del contrato y para la duración prevista (55 meses) desglosando el precio en los distintos elementos que lo componen. Señala que Licuas aportó las 16 tablas informativas exigidas en las cuales detalla con exactitud y extenso desarrollo el desglose del canon ofertado entre los diferentes costes de ejecución. La documentación que aportó como justificación de la baja contenía estimaciones o previsiones de evolución de los diferentes costes que integran el canon considerando los costes salariales según el convenio vigente hasta 2015 y proyectando a partir de 2016 estimaciones de la posible evolución de costes. En cuanto a la tabla 14.1 del anexo 9 del PCAP mantiene que el importe del control de calidad se ha incluido en la tabla 15 no debiendo atender a una cuestión formal. Ello se debe además a que dicho importe ha de calcularse sobre el importe de adjudicación y no es posible su estimación con anterioridad y por ello no forma parte de los costes a reflejar en las tablas 1 a 14. Considera llamativo que la recurrente sea defensor del formalismo cuando en su tabla incurre en un grave error al no reflejar los importes anuales y mensuales y señalar un importe diario de 237.067,85 euros que quebraría la viabilidad económica de su propuesta.

Asimismo ha presentado escrito de alegaciones la adjudicataria UTE Constructora San José-El Ejidillo Viveros Integrales, que argumenta que el control de calidad es un gasto del contrato a satisfacer por el adjudicatario cuyo importe será del 1,5% del presupuesto de adjudicación. La tabla 15 “resumen del presupuesto” debe contemplar todos los gastos en que incurre el servicio. Los propios pliegos al haber previsto la posibilidad de incorporar cuadros que complementen la información mínima exigida permiten conocer lo que la Administración estimó fundamental para considerar la oferta (los gastos del servicio y entre ellos el control de calidad) y esta UTE utilizó aquel instrumento incorporando en la tabla 15 todos los gastos del servicio más los gastos generales y el beneficio industrial y el IVA llegando a la conclusión de que ha sido la recurrente la que ha incumplido los pliegos pues considera que el

control de calidad es ajeno al canon y no incluyó en la tabla 15 el gasto de control de calidad ocultando en su presupuesto dicho coste lo que distorsiona la determinación del canon. En cuanto a la justificación de la baja mantiene que la actividad de cada licitador con baja superior al 8% es justificar que la baja y el cumplimiento de su oferta no le supondrán un quebranto económico esencial centrándose en los gastos de personal y del servicio utilizando como instrumento cualesquiera documentos al respecto relativos a la futura evolución de los salarios y gastos indirectos que sean suficientes para sostener la argumentación de cada licitador y en ningún caso una carga consistente en la obligación de aportar un pacto relativo a la evolución de los salarios.

Finalmente ha presentado también escrito de alegaciones Urbaser señalando que aportó como justificación de la viabilidad de su oferta una extrapolación del coste del contrato durante su ejecución tomando como base patrones de evolución de los diferentes costes de evolución en base a estimaciones y previsiones propias. En cuanto a la tabla 14.1 argumenta que tras la corrección de errores sobre a qué base ha de referirse el porcentaje destinado a control de calidad (presupuesto de adjudicación y no de ejecución por contrata) se invalida el cuadro 14.4 y su importe debía trasladarse a la tabla 15 para facilitar que el órgano de contratación pudiera comprobar la correcta ejecución del licitador y el importe de control de calidad dada su correspondencia con el sumatorio de todos los costes de ejecución ofertados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.4 del TRLCSP 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 licitadora cuya oferta ha quedado clasificada en tercer lugar

en el orden de clasificación de las admitidas al proceso de licitación, *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP).

La recurrente, entre otras cuestiones, ha solicitado la exclusión de las ofertas que incumplan los requisitos de presentación de las ofertas y de justificación del carácter anormal o desproporcionado de las mismas, por lo que en el caso de apreciarse tales extremos, el resultado de una nueva valoración de las ofertas y posterior nueva clasificación de las mismas, le otorgaría la posibilidad de resultar ser la empresa con la oferta más ventajosa para la Administración y, en consecuencia y tras los trámites oportunos, resultar adjudicataria del contrato.

Tercero.- El acto recurrido es la adjudicación de un contrato de servicios, clasificado en la categoría 27 del Anexo II del TRLCSP, de cuantía superior a 207.000 euros y por lo tanto susceptible de recurso especial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40.1.b) y 2.c) del TRLCSP.

Cuarto.- En cuanto al plazo para la interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que deberá presentarse en el plazo de 15 días hábiles a partir del siguiente a aquél en que se remita la notificación del acto impugnado.

Consta que el Acuerdo, por el que se adjudica el contrato se notifica el 26 de mayo de 2015, y el recurso se interpuso el día 11 de junio ante este Tribunal, por lo que fue presentado dentro del plazo establecido.

El licitador recurrente ha cumplido lo preceptuado en el artículo 44.1 del TRLCSP, que establece la obligación de anunciar previamente la interposición de dicho recurso.

Quinto.- Son dos las cuestiones que se plantean en el recurso, la exclusión de la oferta de la adjudicataria y otras licitadoras incursas en valores anormales o

desproporcionados por no haber acreditado la viabilidad de la oferta, en los términos señalados en el PCAP y la no presentación del cuadro de desglose de la oferta económica lo que determinaría su puntuación con cero puntos.

En relación a la apreciación de la desproporción o anormalidad del importe ofertado, el contenido del criterio de valoración está fijado en el PCAP tal como se ha recogido en los antecedentes de hecho *“(...) podrá justificar el licitador la posibilidad de cumplir la oferta aportando suficiente documentación que permita apreciar una evolución pactada para todo el periodo de vigencia del contrato del coste de la mano de obra y unos incrementos estimados del resto de costes del servicio (vehículos, maquinaria y equipos, materiales, productos consumibles y herramientas, vestuario, reconocimiento médicos) que permitan entender razonablemente que puede cumplirse el contrato sin quebranto económico”*.

Alega la recurrente que las licitadoras (I) UTE Constructora San José, S.A. & El Ejidillo Viveros Integrales, S.L.; (II) Urbaser, S.A.; (III) Ferroviales Servicios, S.A. y (IV) Licuas, S.A. incursas en baja anormal o desproporcionada según el umbral del 8% recogido en el PCAP, no justifican la viabilidad de las ofertas según los criterios al efecto señalados en el mismo. Han sido aceptadas, por no haberles sido aplicados los criterios contenidos en los pliegos para poder aceptar tales justificaciones, así han obtenido ventajas competitivas sobre el resto de licitadores que se han sujetado a una baja no desproporcionada ante el temor de no poder justificar la misma en las condiciones que sí recogía el pliego, lo que quiebra el principio de igualdad.

Afirma el informe remitido por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes que literalmente el pliego pide que se aporte suficiente documentación, nunca emplea el verbo acreditar que en el recurso se repite de manera continuada. Las justificaciones aceptadas aportaron datos suficientes (bastante para lo que se necesita) a la hora de apreciar (reducir a cálculo o medida, percibir debidamente la magnitud, intensidad o grado de las cosas y sus cualidades) una evolución (acción y efecto de evolucionar) pactada (acordar algo entre dos o más personas o entidades,

obligándose mutuamente a su observancia) del coste de la mano de obra. Siguiendo la literalidad del pliego concluye que la documentación presentada permite entender razonablemente que puede cumplirse el contrato sin quebranto económico.

Tratándose de un procedimiento abierto a adjudicar con pluralidad de criterios, tal como establece el artículo 152.2 del TRLCSP, corresponde a los pliegos la determinación de los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores desproporcionados o anormales.

Los criterios para apreciar el umbral de ofertas anormales o desproporcionadas y apreciar su viabilidad se han recogido en el PCAP. La apreciación del carácter desproporcionado o anormal de una oferta no puede ser automática para fomentar la competencia entre empresas y debe tener en cuenta el conjunto de las ofertas válidas que se hayan presentado, precisando en todo caso de un procedimiento contradictorio que permita acreditar la viabilidad en los términos en que ha sido formulada. Conforme a este criterio no es admisible establecer un porcentaje de rechazo automático de ofertas, y de tener en cuenta el conjunto de las presentadas y admitidas, tal vez no hubieran incurrido en este supuesto 7 de las 13 ofertas admitidas.

No obstante, la doctrina y la jurisprudencia resultan unánimes acerca de la consideración como ley entre las partes que suponen los pliegos que rigen la contratación. Según el artículo 145 del TRLCSP la presentación de una proposición supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas del PCAP sin salvedad o reserva alguna. Los pliegos que rigen la presente licitación no fueron impugnados, luego fueron aceptados por los licitadores.

Tal como se indica en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 3/2012, de 30 de marzo, *“Según se desprende de la normativa mencionada, con la regulación de las ofertas o proposiciones con valores*

anormales o desproporcionados se persigue un doble objetivo: en primer lugar, garantizar la ejecución correcta del contrato, es decir, que la ejecución del contrato no se pueda frustrar como consecuencia del hecho de que una oferta o una proposición contenga valores anormales o desproporcionados y, por lo tanto, comprobar que estas ofertas o proposiciones son viables y que en caso de ser seleccionadas se podrán cumplir correctamente en los términos establecidos; y, en segundo lugar, establecer unos mecanismos de protección para la empresa licitadora, de manera que su oferta o proposición no pueda ser rechazada de forma automática, sino que tenga la posibilidad de defenderla”.

“La justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones.”

El TRLCSP, en su artículo 152, establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige, en un primer momento, otorgar al licitador la posibilidad de que explique los elementos que ha tenido en cuenta a la hora de formular su oferta de manera que no se produzca un rechazo automático y que el órgano de contratación pueda llegar a la convicción de la oferta se puede cumplir garantizando la correcta ejecución del contrato.

Estos trámites tienen por objeto evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar la sana competencia entre las empresas (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de marzo de 2012, dictada en el asunto C-99/10, SAG EV Slovensko a.s.).

Según lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 152 del TRLCSP corresponde al órgano de contratación *“considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior”* estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. De acuerdo con ello, es imprescindible que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, en este caso en base a los criterios previamente fijados en el PCAP, a los efectos de que la Mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, puedan razonar o fundar su decisión.

De no cumplirse con el requisito de motivación antes expuesto, la decisión discrecional del órgano de contratación calificando una oferta de anormal o desproporcionada cuando no constan en el expediente las circunstancias que el citado órgano tomó en consideración en el momento de adoptar la correspondiente decisión, podría ser considerada arbitraria.

La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no, corresponde al órgano de contratación que la adoptará a la vista de las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y teniendo en cuenta los informes emitidos por los servicios técnicos, sin que las alegaciones ni los informes tengan carácter vinculante.

En este momento la función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que como ya se ha dicho corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control serían además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

Por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes se ha seguido el procedimiento previsto y se concedió a los licitadores que presentaron oferta incurso

en presunción de ser desproporcionada trámite para justificar la viabilidad de su oferta en los términos recogidos en el PCAP.

(I) UTE Constructora San José, S.A. & El Ejidillo Viveros Integrales, S.L.

Las justificaciones presentadas que documentaron la evolución pactada de los costes de la mano de obra son:

1) Estudios de elaboración propia de la evolución de los salarios en el sector de jardinería en los últimos diez años.

2) Información procedente de la patronal del sector ASEJA (esta Asociación empresarial representa a más del 80 % de las empresas del sector de la jardinería y a más del 90 % en cuanto al número de empleados totales del mismo).

El informe de valoración de la documentación presentada señala que *“a pesar de estas previsiones, amparándose en su propio estudio económico, el licitador sostiene que el contrato podría soportar incluso un incremento salarial de 3% anual sin que el servicio entrase en pérdidas.”*

Considera la recurrente que dicha licitadora no presenta documentación alguna que permita *“apreciar una evolución pactada para todo el periodo de vigencia del contrato del coste de la mano de obra”*, dado que la documentación que aportó con su oferta relativa a la entidad patronal ASEJA, no acredita pacto alguno y, mucho menos, para todo el periodo de vigencia del contrato. La documentación de ASEJA que acompaña, simplemente recoge en una “carta” en la que dicha asociación patronal comunica que va a denunciar el Convenio Colectivo Estatal del Sector de Jardinería; la UTE tan solo presenta un estudio de elaboración propia, sobre la evolución del coste de la mano de obra en los últimos diez años, pero no incluye pacto alguno, más allá de previsiones e intenciones unilaterales de una de las partes para formular una postura negociadora, (con representación parcial, por lo que depende también de la postura de otras asociaciones patronales). Algo similar ocurre con lo que respecta al resto de costes, pues el licitador expone la escasa relevancia económica, (cuestión

cuantitativa no debatida), para aportar documentación relativa a los incrementos de IPC previstos. Pero nada de esto guarda una relación directa con el contenido del criterio previsto en el PCAP. Si el criterio de valoración hubiera querido referirse al IPC, así lo habría hecho y recogido. Pero no era ésa su intención, quería, pretendía y, lo que es más importante, exigía, una justificación concreta al respecto de los incrementos estimados para el resto de los costes especificados, (no una referencia genérica como es el IPC que es el contenido de la justificación de la baja que realiza la UTE San José-El Ejidillo), contiene expresas alusiones a la posibilidad de incremento de precios de la mano de obra y de los otros costes, lo que contradice frontalmente el criterio de valoración en cuanto a la justificación de su oferta, pues éste hace referencia a que no se verán incrementados los mismos. Si reconoce expresamente que los costes señalados pueden incrementarse, no puede entenderse, en ningún caso, que justifica la oferta en los términos expresados en los pliegos.

(II) Urbaser, S.A.

La justificación de Urbaser parte de su propio estudio económico y del análisis de la situación económica actual, con tasas de inflación negativas por lo que considera que no habrá revisión de costes hasta 2017 y prevé una tasa de inflación hasta 2019 del 0,75% aplicando esta tasa a los costes de personal, consumibles y otros gastos de explotación. Según sus cifras el contrato genera un beneficio antes de impuestos de un 2,4% y plantea que con la estimación de costes e hipótesis de inflación se puede cumplir el contrato sin quebranto económico.

Considera la recurrente que ello puede ser perfectamente entendido como que, si se producen dichos incrementos, éstos pueden ser compensados con dichos supuestos beneficios, pero la realidad del contenido del criterio de valoración es que la justificación de su baja debe estar centrada en aportar documentos que acrediten *“apreciar una evolución pactada para todo el periodo de vigencia del contrato del coste de la mano de obra”*, por lo que se aleja de las condiciones que debía acreditar y ser apreciadas por la Mesa de contratación.

(III) Ferrovial Servicios, S.A.

Esta licitadora fue excluida por presentar una justificación generalista que no se adecúa a lo exigido en el PCAP. Por tanto ningún efecto tiene en la resolución del recurso salvo el criterio comparativo alegado por la recurrente.

(IV) Licuas, S.A.

Se trata de la segunda oferta en el orden de clasificación y la anterior a la de la recurrente.

Según alega en el recurso no presenta documentación alguna, más allá de un análisis, que tampoco contiene evolución pactada para todo el periodo de vigencia, para terminar alegando que con los beneficios esperados, se pueden compensar la viabilidad económica.

En trámite de alegaciones sobre la falta de aportación de “evoluciones pactadas” afirma Licuas que estamos hablando de estimaciones de incrementos de precios a 5 años vista, cuando ni los grandes expertos mundiales son capaces de estimar con cierto rigor el IPC del año próximo. No hay una explicación matemática, se trata de meras estimaciones atendiendo a la libertad de los licitadores en la formulación de sus propuestas “en la forma que estimen más conveniente”. Corresponde a los licitadores decidir la forma de justificar las cuestiones relativas a los componentes que han tomado en consideración para llegar a un resultado concreto en la cuantía de su proposición asumiendo las desviaciones económicas que surjan durante el proceso de ejecución del contrato.

Tal como consta en el informe de valoración de la justificación, el PCAP solicita documentación que permita apreciar una evolución pactada del coste de la mano de obra. Los documentos aportados permiten apreciar la evolución de los costes de

personal, siendo admisible cualquier documentación y correspondiendo al órgano de contratación la valoración de la suficiencia. Evidentemente no se puede acreditar evolución pactada hasta que el acuerdo haya sido formalizado permitiéndose, por tanto, que la justificación se refiera a la apreciación o cálculo de la evolución de los costes salariales que se prevea pactar.

De lo expuesto más arriba resulta que las empresas han presentado una adecuada justificación de su oferta en relación con los parámetros exigidos en el PCAP y el informe que consta en el expediente analiza la justificación aportada considerándola suficiente, para la adecuada ejecución del contrato.

En el supuesto que nos ocupa el Tribunal observa que se ha seguido formalmente el procedimiento legalmente previsto en el artículo 152.2 y 3 del TRLCSP, en cuanto a la consideración y tramitación de las ofertas con valores anormales o desproporcionados; que la empresa adjudicataria, en el trámite de audiencia concedido presenta la justificación de su oferta; y el informe técnico emitido está debidamente motivado y resulta racional y razonable, sin que se advierta arbitrariedad; que el informe ha sido aceptado por la Mesa de contratación y el órgano de contratación, considerando que resulta justificada la valoración de la oferta que se estima suficiente para el desarrollo de las actividades previstas en el PPT, por las causas que se han especificado y que motivan la adjudicación a esta oferta, por lo que no resulta posible la sustitución del juicio técnico del informe, ni de la decisión del órgano de contratación sobre la posibilidad de cumplimiento o no de las ofertas.

En consecuencia, debe desestimarse el motivo de recurso.

Sexto.- La cláusula quinta del PCAP, en su apartado “C) *SOBRE N° 3 PROPOSICIÓN ECONÓMICA*”, señala que:

“La proposición económica se presentará en su totalidad en formato digital Excel 2007. Esta se acompañará de una justificación de la misma para el primer año de contrato y para la duración prevista del contrato (55 meses), desglosando el precio

ofertado para los conceptos de conservación y limpieza en los distintos elementos que lo compongan, sin incluir IVA, fijando el porcentaje que supone cada uno sobre el total. Dicha justificación deberá ajustarse a la información mínima requerida en el Anexo 8 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT). La no presentación de esta información en la forma y grado de detalle que refleja el mencionado Anexo supondrá la asignación de cero (0) puntos en el criterio de oferta económica”.

En el Anexo 8 del PPT, se establece:

“8. CUADROS DE DESGLOSE DE LA OFERTA ECONÓMICA. MÍNIMOS

Todos los licitadores deberán rellenar obligatoriamente los siguientes cuadros en concepto de información mínima para justificar la oferta económica.

Los licitadores podrán completar la información de los cuadros incluyendo más filas o columnas a estos u otros cuadros complementarios.

De igual forma, los licitadores podrán aportar cuadros adicionales que aporten mayor información. Por ejemplo: costes por equipos.

Todos los costes de las tablas que vinculan con la Tabla Resumen del presupuesto del Servicio serán referidos al periodo del primer año de contrato: 2015.

EN TODAS LAS TABLAS SE DEBERÁN INDICAR LOS MEDIOS MÍNIMOS DE PLIEGO Y LOS QUE SUPERAN ESTE MÍNIMO.

De cara a las ofertas los licitadores no podrán superar los siguientes límites en cuanto a porcentajes se refiere de conservación y limpieza:

Conservación: 70-80%

Limpieza: 30-20%”.

Dicho anexo 8 se compone a su vez de hasta 16 tablas y unas tablas resumen de la oferta por la totalidad del contrato. La nº 14.1 corresponde al coste del control de calidad que, según la cláusula 2 del PCAP, será de cuenta del adjudicatario y se evalúa en el 1,5% del coste del servicio y que será puesto a disposición del Ayuntamiento por el adjudicatario para la contratación externa del servicio.

Alega la recurrente que las licitadoras UTE San José-El Ejidillo, Urbaser, Ferrovial, Licuas, Eulen y Althenia, no han cumplimentado ni aportado la Tabla 14.1 referida al control de calidad, pero ni los técnicos valoradores, ni la Mesa de contratación ha apreciado tal incumplimiento, ni han aplicado las consecuencias previstas para ello consistentes en la valoración de la oferta económica con cero puntos. En consecuencia solicita al Tribunal ordenar una nueva valoración de las ofertas para que se le otorguen cero puntos a las ofertas económicas de dichas empresas.

Según el informe remitido por el órgano de contratación, la citada tabla 14.1 “Control de Calidad”, es puramente informativa, como demuestra claramente que su contenido no se incluye en el resumen de costes de la tabla 15, donde se recogen los costes mostrados en las tablas 1 a 14. En el PCAP se hacía constar que el importe del control de calidad se fija en el 1,5 del presupuesto de adjudicación mientras en el PPT se dice que será el 1,5 del presupuesto de ejecución por contrata. Mediante una corrección se indicó que ha de reflejarse el importe referido al presupuesto de adjudicación eso invalida el texto y el cuadro 14.4.

El Tribunal comprueba que la oferta de la adjudicataria no incluye como información complementaria el cuadro 14.1, relativo al coste del control de calidad. No obstante considera que dicha omisión no es motivo de rechazo de la oferta. No es suficiente una interpretación literal del contenido del pliego y como consecuencia de una omisión formal rechazar una oferta que puede ser ventajosa económicamente. En efecto el PPT, por remisión del PCAP establece que necesariamente las ofertas han de ir sustentadas por unos cuadros explicativos del importe total ofertado. Así, la tabla 16 contiene un resumen del presupuesto por la totalidad del contrato cuyo importe ha de coincidir con el resumen anual de la oferta incluido en la tabla 15. Este importe total de la tabla 15 incluye los importes parciales de diversos conceptos como personal, vehículos y maquinaria, instalaciones, materiales y productos consumibles, vestuario y varios. Cada uno de estos importes parciales a su vez son el reflejo del importe consignado en otras tablas, por ejemplo los gastos de personal se reflejen en

la tabla 1, “dimensionamiento del personal del servicio” que a su vez es el resumen de otras tablas que va agregando como 1.1 “desglose del coste de personal”, 2 “coste de la antigüedad” y otras que recogen los diferentes complementos retributivos por categorías y número de personal. Como decimos la finalidad del desglose de cada uno de los importes es informar de cómo el licitador ha ido agregando los diferentes componentes de los costes tenidos en cuenta para la elaboración de su oferta y comprobar que la misma es consistente con los costes de personal y medios tenidos en cuenta.

En relación al componente de gastos de “control de calidad”, que debe ser por cuantía del 1,5 % del presupuesto de adjudicación, que el adjudicatario debe proveer al órgano de contratación para financiar este contrato, es cierto que el anexo 8 del PPT exige su presentación. Ahora bien la no presentación en un documento separado no implica incumplimiento del pliego. Así la oferta de la adjudicataria incluye la tabla 15 “resumen del presupuesto” (página 904 del expediente) donde consta el importe de dicho concepto. Como se ha hecho constar en trámite de alegaciones el importe se ha de calcular sobre el presupuesto de adjudicación que se ha de incluir en la tabla 15 y por ello no se puede conocer con anterioridad. Se trata por tanto de un incumplimiento de la previsión de presentación de un documento separado, pero se ha cumplido con la obligación de su desglose del importe por el porcentaje establecido y cabe también tener en cuenta que, como hemos dicho la finalidad de cada una de las tablas de desarrollo parcial es informar de los diferentes componentes de la oferta, cuestión que también se ha cumplido aunque sea añadiendo una fila en la tabla 15. Por tanto la finalidad de acreditar que el importe total de la oferta contiene el desglose de todos los gastos que debe contener se ha cumplido y procede desestimar el motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3 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 formulado por don A.T.D., en nombre y representación de Recolte, Servicios y Medioambiente, S.A.U., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 19 de mayo de 2015, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de conservación, mantenimiento y mejora de zonas verdes municipales, arbolado de alineación y mobiliario urbano de San Sebastián de los Reyes”, nº de expediente: CON 45/14.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión de la tramitación del expediente de contratación cuyo mantenimiento fue acordado por este Tribunal el día 17 de junio de 2015.

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 49 TRLCSP.