



Recurso nº 46/2019 C.A. Comunidad Valenciana 10/2019

Resolución nº 386/2019

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

En Madrid, a 17 de abril de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D.M.J.A. en calidad de administradora única de la sociedad BENILIMP S.L., contra el “*acuerdo de adjudicación*” de la licitación convocada por la entidad adjudicadora Presidencia de la Fundacion Universitat – Empresa de Valencia (Consell Social de la Universitat de Valencia. Estudi General de VALENCIA) de la Comunidad Valenciana para contratar los “*servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral en el edificio de la de la fundación ADEIT, expediente 99/1235/18/1*” este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Que con fecha 27 de septiembre de 2018, D.J.M.P.M., Presidente de la Fundación en ejercicio de las facultades otorgadas por acuerdo del Patronato de la Fundación en fecha 21 de diciembre de 2017, adoptó los siguientes acuerdos:

- a. *“Aprobar el gasto y los documentos preparatorios (memoria justificativa, pliego de prescripciones técnicas, pliego de cláusulas administrativas y cuadro de características) del expediente de contratación para la licitación por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada del contrato de servicios de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral para la Fundación ADEIT.*
- b. *Aprobar el inicio del expediente de contratación administrativa de los servicios de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral para la Fundación ADEIT.*



- c. *Apoderar al Director Gerente para que pueda realizar todas las actuaciones necesarias para ejecutar la presente resolución, entre otros, suscribir y acordar la publicación del anuncio de licitación, realizar aclaraciones y resolver las cuestiones planteadas por los licitadores y en general cualesquiera actuaciones necesarias para la ejecución del acuerdo adoptado.”*

Segundo. Que se dispone a la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato por Procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada seleccionando la mejor oferta teniendo en cuenta los siguientes criterios de adjudicación:

CRITERIOS		Ponderación
Cuantificables mediante la aplicación de fórmulas		55
Oferta económica (Baja ofertada sobre el precio calculado para 2 años de contrato definido en el apartado 5 a) del Cuadro de Características)		45
Oferta económica (Baja sobre el precio unitario por hora de servicios de mudanza y transporte de mobiliario)		5
Bolsa de horas de limpieza para situaciones imprevistas según lo definido en el apartado 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas sin coste adicional.		5
Cuantificables mediante juicio de valor		45
1. Memoria de prestación de servicio (memoria que incluirá la metodología del trabajo)		15
1.1. Organización general del servicio	7	
Estructura del servicio	1	
Equipo de gestión y su adecuación a la prestación	2	
Uniformidad, sistemas de protección individual del personal adscrito	2	
Sistema de control de horarios y absentismo. Gestión de las sustituciones por IT, vacaciones y refuerzo ante situaciones de emergencia	2	
1.2. Planificación general del servicio	5	
Organización por turnos	1,5	
Metodología de limpieza y especificaciones por niveles de riesgo	2	
Mejoras en las frecuencias de limpieza	1,5	
1.3. Gestión de residuos generado por el propio servicio de limpieza. Utilización de sistemas de dosificación automática de productos químicos utilizados en las tareas de limpieza que minimicen el consumo. Plan de gestión de los envases de los productos	3	



2.Oferta técnico ambiental (mejoras en los productos a utilizar para la prestación del servicio según lo definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas así como fotos de los elementos descritos)		13,5
Productos de limpieza	2,5	
Papel higiénico	1,5	
Papel secamanos	1,5	
Bolsas de basura	1,5	
Trapos y mopas	2	
Maquinaria	2,5	
Ambientadores	2	
3.Mejoras de condiciones laborales Medidas para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, que amplíen y/o mejoren lo establecido como condición especial de ejecución de la cláusula 29 del Cuadro de Características, así como medidas en materia de desarrollo y promoción profesional para la estabilidad en el empleo		11,5
Apoyo al acceso a recursos públicos o privados que faciliten la atención de menores o personas dependientes u otras similares (0,5 puntos por medida hasta un máximo de 3)	3	
Mejora sobre reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de paternidad o maternidad (1 punto por medida hasta un máximo de 3)	3	
Flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación y medidas similares (1 punto por medida hasta 3 puntos)	3	
Respecto a la promoción profesional y estabilidad en el empleo deberán especificarse y justificarse las medidas para su desarrollo (posibilidad de promoción)	2,5	

Tercero. Que con fecha 2 de octubre de 2018 se publicó el anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 4 de octubre de 2018 se publicó la licitación en el Perfil del Contratante de la Fundación alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Cuarto. Que en fecha 12 de octubre se publicó anuncio rectificativo en el Diario Oficial de la Unión Europea modificando la fecha de presentación de las ofertas. Esta rectificación vino motivada por un error en el anuncio de licitación publicado en el Perfil del Contratante de la Fundación alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, relativo al presupuesto base de licitación. Dicha rectificación supuso la ampliación del plazo de presentación de ofertas.

Quinto.- Que en fecha 6 de noviembre de 2018 la Fundación rectificó nuevamente el anuncio



de licitación por un error aritmético cometido en los pliegos, concretamente en los apartados 5 a), b) y c), en el apartado 12 b) a. del Cuadro de Características y en el ANEXO I del Pliego de Prescripciones Técnicas, modificando los mismos de conformidad con la Resolución de rectificación de los Pliegos firmada por el Presidente de la Fundación en su condición de órgano de contratación en fecha 5 de noviembre de 2018.

Sexto. Que, en fecha 8 de noviembre de 2018 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio ampliando la fecha de presentación de ofertas, siendo la fecha límite para la presentación de las mismas el 13 de noviembre de 2018.

Séptimo. Que, en el momento de la última rectificación de los Pliegos, las empresas GRUPO ALARCÓN y LIMCAMAR, S.L. ya habían presentado oferta a la licitación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, por lo que la Fundación se puso en contacto con ellas mediante llamada telefónica, comunicándoles el cambio con la finalidad de que, en caso de desearlo, pudieran volver a presentar oferta en atención a los Pliegos rectificado.

Octavo. Que dentro del plazo de presentación de ofertas presentaron oferta a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público las empresas siguientes:

LICITADORES	CIF	DIA DE PRESENTACIÓN	HORA DE PRESENTACIÓN
LIMPIEZAS ALARCON ¹	B28877116	29 de octubre de 2018	10:53:17
LIMCAMAR, S.L. ²	B30132724	02 de noviembre de 2018	19:04:17
		13 de noviembre de 2018	10:32:11
BENILIMP, S.L	B46994737	12 de noviembre de 2018	13:55:17
VARESER 96, S.L.	B96534805	13 de noviembre de 2018	10:08:51
ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	A79384525	13 de noviembre de 2018	11:48:21



Décimo. Que en fecha 15 de noviembre de 2018, la Mesa de Contratación (Acta Mesa de Contratación 35.2/2018) procedió a admitir a LIMPIEZAS ALARCÓN, S.L. al haber presentado en fecha 14 de noviembre de 2018, la documentación requerida y subsanada.

La Mesa de Contratación procedió a comunicar a través del servicio de comunicaciones de la Plataforma de Contratación del Sector Público, la admisión a la licitadora.

Undécimo. Que, en fecha 22 de noviembre de 2018, la Mesa de Contratación (acta Mesa de Contratación 35.3/2018) procedió a abrir el SOBRE 2 correspondiente a la propuesta técnica de las ofertas presentadas en tiempo y forma y a analizar las mismas con el objeto de proceder a su calificación, previo examen y verificación.

Duodécimo. Tras finalizar el acto de apertura, la Mesa de Contratación acordó designar un Comité Técnico compuesto por tres miembros cuya identidad figura en el expediente de contratación, para realizar la valoración de las ofertas técnicas presentadas. Los tres miembros del mencionado Comité, previamente a recibir las ofertas técnicas presentadas por las empresas licitadoras y sabiendo quienes eran las mismas, procedieron a firmar declaración responsable de ausencia de conflicto de interés de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 de la LCSP, declarando expresamente:

- No tener conflicto de interés con respecto a los operadores que han presentado una oferta en esta licitación pública, bien como individuos bien como miembros de un consorcio o cualquier otra entidad, o con respecto a los subcontratistas propuestos.
- No tener relación familiar de primero y segundo grado, matrimonio o pareja de hecho.
- No tener relación contractual o consultoría remunerada o no remunerada aplicable en la actualidad. Incluido el trabajo voluntario, miembro de una junta o consejo directivo.
- No existir hechos o circunstancias, pasados o presentes, o que puedan surgir en un futuro previsible, que pudieran poner en cuestión su independencia a ojos de cualquiera de las partes.

Decimotercero. Que en fecha 3 de diciembre de 2018, la Mesa de Contratación (Acta Mesa de Contratación 35.4/2018) aprobó por unanimidad la valoración realizada por el Comité Técnico del informe de 30 de noviembre de 2018 que obra también en el expediente de contratación. El resultado de la valoración técnica fue:



CRITERIOS	VARESER96	LIMCAMAR	BENILIMP	ILUNION	GRUPO ALARCÓN
1. Memoria de prestación de servicio (memoria que incluirá la metodología del trabajo) hasta 15 puntos.	13,6	13,6	14,3	12,3	9,8
1.1. Organización general del servicio					
Estructura del servicio	1	1	1	1	1
Equipo de gestión y su adecuación a la prestación	2	2	2	2	2
Uniformidad, sistemas de protección individual del personal adscrito	2	2	2	2	2
Sistema de control de horarios y absentismo. Gestión de las sustituciones por IT, vacaciones y refuerzo ante situaciones de emergencia	1,8	1,8	1,8	1,5	1,8
1.2. Planificación general del servicio					
Organización por turnos	0,8	1	1,5	1,5	1,5
Mejoras en las frecuencias de limpieza	1	0,8	1	0,8	0,5
1.3. Gestión de residuos generado por el propio servicio de limpieza. Utilización de sistemas de dosificación automática de productos químicos utilizados en las tareas de limpieza que minimicen el consumo. Plan de gestión de los envases de los productos	3	3	3	3	0,5
2. Oferta técnico ambiental (mejoras en los productos a utilizar para la prestación del servicio según lo definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, así como fotos de los elementos descritos) hasta 13,5 puntos.	12,8	12,4	11,3	7,3	8,1
Productos de limpieza	2,5	1,5	2,5	2,5	1,2
Papel higiénico	1,5	1,5	1	1	0,5
Papel secamanos	1,5	1,5	1	0	0,5
Bolsas de basura	1,5	1,5	1,5	0,8	1,5
Trapos y mopas	2	2	2	2	2
Maquinaria	2	2,4	1,5	1	2,4
Ambientadores	1,8	2	1,8	0	0



3.Mejoras de condiciones laborales Medidas para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, que amplíen y/o mejoren lo establecido como condición especial de ejecución de la cláusula 29 del Cuadro de Características, así como medidas en materia de desarrollo y promoción profesional para la estabilidad en el empleo (hasta 11,5 puntos)	11	9,5	9	11	0,5
Apoyo al acceso a recursos públicos o privados que faciliten la atención de menores o personas dependientes u otras similares (0,5 puntos por medida hasta un máximo de 3)	3	1,5	1	3	0
Mejora sobre reducción de jornada, excedencias, licencias o permisos de paternidad o maternidad (1 punto por medida hasta un máximo de 3)	3	3	3	3	0
Flexibilización, adaptación o reasignación de servicios y horarios en función de las necesidades de conciliación y medidas similares (1 punto por medida hasta 3 puntos)	3	3	3	3	0
Respecto a la promoción profesional estabilidad en el empleo deberán especificarse y justificarse las medidas para su desarrollo (posibilidad de promoción profesional, categorías profesionales, contratación temporal, etc.)	2	2	2	2	0,5
4.Plan de formación para trabajadores adscritos al contrato (hasta 5 puntos)	5	5	5	4,5	1
TOTAL	42,4	40,5	39,6	35,1	19,4

Decimocuarto. Que, en la misma fecha, la Mesa de Contratación procedió a abrir el SOBRE 3 relativo a las ofertas presentadas en tiempo y forma y a analizar las mismas con el objeto de proceder a aplicar las fórmulas matemáticas correspondientes.

Decimoquinto. Las ofertas económicas presentadas por los licitadores fueron las siguientes:



	OFERTA ECONÓMICA ³	TOTAL (IVA incluido)	PRECIO UNITARIO	TOTAL (IVA incluido)	BOLSA DE HORAS
VARESER 96	131.430,24€	159.030,59€	0,01€	0,012€	700 h
LIMCAMAR	129.859,58€	157.130,09€	15,00€	18,15€	100 h
BENILIMP	125.557,04€	151.924,01€	14,27€	17,27€	100 h
ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	131.259,12€	158.823,54€	14,50€	17,55€	300 h
LIMPIEZAS ALARCON	133.190,51€	161.160,51€	10,12€	12,24€	0 h

Decimosexto. Que, en fecha 3 de diciembre de 2018, el departamento de Contabilidad y Presupuestos de la Fundación, tras la aplicación de las fórmulas matemáticas definidas en el Cuadro de Características, comunica a la Mesa de Contratación (*Acta Mesa de Contratación 35.5/2018*) la existencia de valores anormales, concretamente los siguientes:

	VARESER96	LIMCAMAR	BENILIMP	ILUNION	GRUPO ALARCÓN	media
Oferta económica	131.430,24	129.859,58	125.557,04	131.259,12	133.190,51	130.259,30
Baja con respecto PBL	-2,67%	-3,83%	-7,02%	-2,79%	-1,36%	
Baja con respecto a la media	0,90%	-0,31%	-3,61%	0,77%	2,25%	0,00%
Oferta precio/hora	0,01	15	14,27	14,5	10,12	14,59
Baja con respecto a la media	99,93%	2,81%	-2,19%	-0,62%	-30,64%	
Horas	700	100	100	300	0	

Decimoséptimo. Que en fecha 4 de diciembre de 2018, la Secretaria de la Mesa de Contratación, como consecuencia de la existencia de posibles valores anormalmente bajos, solicitó a través del servicio de comunicaciones de la Generalitat Valenciana informe justificativo de la oferta presentada por la empresa VARESER 96 (en adelante "VARESER 96") en los siguientes términos:

"De conformidad a lo dispuesto en la cláusula 9.4 del Pliego de Cláusulas Administrativas y el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, la mesa de contratación ha acordado por unanimidad solicitar al licitador que ha presentado dicha



oferta, justificación relativa a aquellas condiciones de la oferta presentada que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio ofertado y en particular a los siguientes valores:

- (i) El ahorro que permite los Servicios prestados,
- (ii) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que dispongan para prestar los servicios,
- (iii) El respeto de 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 artículo 201 de la LCSP.

En atención a lo anteriormente expuesto, se concede al licitador incurso en valor anormal un plazo de **SEIS DÍAS NATURALES a contar desde la fecha de envío de la notificación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley de Contratos del Sector Público, a los efectos de presentar justificación de la oferta presentada en los términos que se indican en la presente notificación.**

En especial, la justificación deberá incluir motivación de los siguientes aspectos:

1. Justificación motivada relativa al precio unitario/hora ofertado para los servicios definidos en el apartado 4.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas relativos a servicios de mudanza y traslado de muebles.
2. Justificación motivada relativa a la bolsa de horas de limpieza ofertada para situaciones imprevistas.”

Decimoctavo. Que en fecha 10 de diciembre de 2018, la empresa VARESER 96, presentó a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, informe justificativo de la oferta incurso en valor anormal.

En resumen, la empresa VARESER señala que el coste de personal necesario en su caso para el servicio de mudanza y traslado de muebles se había ya incluido en la partida de “otros gastos” de la proposición económica del sobre Anexo I-A, lo cual le permitía ofertar un precio simbólico de 0,001 €/hora en el Anexo I-B. Si el coste real fuera mayor se imputará a la partida de gastos generales o a la de beneficio industrial. La partida de “Otros gastos” incluiría el coste de un peón especialista para el servicio de mudanzas con contrato bonificado (3.136 €), otro peón para limpiezas imprevistas (5.488 €) y otro para control de



horario (221,20 €) lo cual ascendería a un total de 8.845,20 €

Decimonoveno. Que, tras el análisis del informe justificativo presentado por la empresa, la Secretaria de la Mesa de Contratación por acuerdo de ésta (*Acta Mesa de Contratación 35.6/2018*), procedió a solicitar, a través del servicio de comunicaciones de la Generalitat Valenciana, un segundo informe relativo a la oferta económica presentada por la empresa, en los siguientes términos:

“Los aspectos que requieren aclaración son los siguientes:

1. Aclaración sobre la designación de un responsable/coordinador del servicio de limpieza.

De conformidad con lo definido en el apartado 4.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas “Personal para la prestación del servicio”, se establece lo siguiente:

“También será obligación de la empresa adjudicataria la designación de un coordinador/responsable de equipos perteneciente a la plantilla que prestará servicios en la Fundación y que realizará su jornada laboral en ADEIT. El coordinador/responsable de equipos será la persona con quien se relacionará directamente la Fundación y a quien corresponderá la dirección del servicio, así como impartir directamente las órdenes de trabajo al resto de trabajadores de la empresa contratista, distribuir el trabajo entre el personal encargado de la ejecución del contrato y supervisar su correcto cumplimiento.”

La empresa VARESER 96, S.L. define en la oferta técnica presentada, concretamente en el punto 1.2.1, lo siguiente:

“En cuanto al personal responsable de la coordinación y control del servicio, como hemos mencionado en el apartado 1.1.1. Estructuración del servicio, encontramos las siguientes figuras, pertenecientes a la estructura propia de VARESER y que tendrán una presencia continua en el contrato:

- Responsable del contrato.*
- Encargado General.*
- Encargado de Zona.” “Encargado*

General:

Tendrá bajo su supervisión general a todo el personal del contrato y toda la responsabilidad de la correcta ejecución del mismo. Será el responsable de la correcta



asignación de los medios técnicos y humanos de todos los centros del contrato. También podrá actuar como interlocutor con la Dirección del Contrato.

Será una persona con capacidad para resolver cuantas incidencias, imprevistos y/o problemas que puedan surgir en la ejecución del contrato. Contará con experiencia en la gestión de contratos de similares características. Dicho Encargado será fácilmente localizable mediante telefonía móvil (el nombre y número de contacto será facilitado en el momento de iniciarse la prestación del servicio de limpieza, siempre en el supuesto de resultar adjudicatarios del presente procedimiento).

Encargado de Zona:

VARESER 96 aportará para la gestión del servicio de limpieza, un Encargado de Zona para realizar un control del servicio más profundo y cercano. Dicho Encargado tendrá residencia en la propia localidad de Valencia y supervisará diariamente las tareas de limpieza realizadas por el personal de limpieza a su cargo.

El Encargado referido estará en permanente contacto con la Dirección del contrato mediante telefonía móvil (el nombre y número de contacto será facilitado en el momento de iniciarse la prestación del servicio de limpieza, siempre en el supuesto de resultar adjudicatarios del presente procedimiento).

El Encargado de Zona tendrá plena autoridad para resolver, incluso en el momento, cuantos problemas puedan surgir dentro de los trabajos objeto del contrato. Además, tendrá un carácter exclusivo y permanente, y dispondrá del tiempo suficiente para inspeccionar, dirigir y coordinar el servicio de limpieza. Respecto a sus funciones ante la Dirección del contrato, tenemos que mencionar:

- Coordinación del personal del servicio.*
- Comunicación y atención al cliente periódicamente.*
- Competencia profesional con que se realizan los servicios.*
- Seguridad en el cumplimiento de las tareas.*
- Calidad y adecuación de productos, útiles y maquinaria.*
- Atención adecuada y sin demoras a las quejas y reclamaciones.*
- Seguimiento cumplimiento de tareas a realizar según el contrato.*
- Reuniones periódicas de coordinación y planificación de actividades*
- Seguimiento exhaustivo Política Calidad y Gestión Ambiental.*
- Seguimiento exhaustivo Política Prevención.*



Según lo definido en la oferta técnica parece que la empresa se presenta, además del personal de limpieza, dos puestos adicionales (encargado general y encargado de zona) que ejercerán las funciones de coordinación.

Tal y como se establece en el apartado 4.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, el “coordinador/responsable de equipos perteneciente a la plantilla que prestará servicios en la Fundación y que realizará su jornada laboral en ADEIT.”.

En el informe justificativo presentado relativo a la oferta económica incurra en valor anormal, la empresa hace un cálculo relativo al personal del servicio de limpieza, sin incluir en el coste ninguna persona con categoría responsable de equipo.

Dicha circunstancia no concuerda con la oferta técnica presentada (en el cuadro relativo al horario) en la que sí se hace referencia a dos limpiadores responsables, además de un encargado general y un encargado de zona.

Así, en el desglose de los costes laborales para 2019 y 2020 no se contempla la categoría de responsable de equipo o supervisor. Así, según lo definido en el informe justificativo de la oferta presentada:

Coste de personal			
Categoría	H/sema	Costes laborales	
		2019	2020
Limpiador	37,50	18.474,19€	18.769,77€
Limpiador	37,50	18.474,19€	18.769,77€
Limpiador	10,00	4.926,45€	5.005,27€
Limpiador	10,00	4.926,45€	5.005,27€
Limpiador	2,00	985,29€	1.001,05€
TOTAL	97,00	47.786,57€	48.551,14€
TOTAL COSTE DE PERSONAL			106.787,28€

Por todo ello, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto en el siguiente sentido, respecto a los dos responsables (general y de zona), que se justifique el coste de dichas personas en el contrato, y respecto al personal de limpieza que según la oferta técnica presentada tienen categoría de responsable de equipo que se justifique dicho coste en la oferta presentada.



2. Aclaración sobre la designación de un responsable/coordinador de seguridad y salud.

De conformidad con lo definido en el apartado 29 del Cuadro de Características, se establece como condición especial de ejecución la “Designación de una persona responsable de seguridad y salud adscrito al contrato.”

La empresa VARESER 96, S.L. no hace mención ni en la oferta técnica ni en la oferta económica al responsable y/o coordinador de seguridad y salud adscrito al contrato, no haciendo referencia ni al coste que ello supone ni a las tareas que tendrá encomendadas.

Por ello, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto, entendiéndose que, la empresa debe asignar a un responsable de seguridad y salud que permita dirigir el servicio de limpieza en cuestiones relativas a la normativa de prevención de riesgos laborales y que el coste debe estar incluido en el coste general del servicio.

3. Aclaración sobre el precio ofertado para los servicios de mudanza y transporte de mobiliario definidos en el apartado 4.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4.2 y 4.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se establece lo siguiente:

“De igual manera, la adjudicataria prestará servicios de montaje, desmontaje, transporte y/o mudanza de mobiliario de la Fundación para el desarrollo de una actividad que requiera liberar espacio en el edificio. De igual manera y para actividades muy concretas que se realicen fuera de la Fundación, como congresos, inauguraciones o cursos, se podrá solicitar estos mismos servicios.

(...)

Junto con el personal indicado en el cuadro definido en el ANEXO I, el servicio contará con personal específico para el montaje, desmontaje y transporte de mobiliario, así como de limpieza de cristales y exteriores (balcones, terraza...), el cual reforzará la limpieza habitual.”

La empresa VARESER 96, S.L. en el ANEXO I-B relativo a la oferta sobre el precio unitario/hora para los servicios definidos en el apartado 4.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, establece lo siguiente:



PRECIO UNITARIO/HORA	21% IVA	PRECIO UNITARIO/HORA (IVA INCLUIDO)
0,01 €	0,0021 €	0,0121 €

De igual manera, en el informe justificativo de la oferta con valor anormal, la empresa VARESER 96, en el apartado 2 relativo a antecedentes, se dispone lo siguiente:

“Entre el personal de nueva contratación, VARESER 96, S.L. aportará hora de peón especialista. Este trabajador tendrá un contrato bonificado pues se buscará personal que cumpla esta condición. En el ANEXO II se adjunta la tabla de bonificaciones/reducciones a la Seguridad Social a trabajadores con discapacidad publicadas por el servicio público de empleo estatal. Al tratarse esto de un estudio y no conocer las características de los trabajadores de nueva contratación (sexo y edad principalmente), hemos supuesto el caso de mayor coste para la empresa. En este supuesto, las empresas se bonifican, al contratar un trabajador discapacitado de jornada completa, un máximo de 4.500€ al año.”

En este mismo sentido, en la justificación presentada, concretamente en el cuadro relativo “categoría peón especialista con contrato bonificado” se desglosa como coste lo siguiente:

CATEGORÍA	PEÓN ESPECIALISTA CON CONTRATO BONIFICADO		
	IMPORTE	UD./AÑO	TOTAL
Salario Base	913,78€	12,00€	10.965,36€
Paga Extra	913,78€	2,00€	1.827,56€
Paga Marzo	913,78€	1,00€	913,78€
			13.706,70€
Antigüedad	13.706,70€	0%	0€
Seguridad Social	13.706,70€	33,50%	4.591,74€
TOTAL COSTE EMPRESA ANUAL (39h/sem)			18.298,44€
Bonificación a la SS			-4.500€
TOTAL COSTE ANUAL CONTRATO BONIFICADO			13.798,44€
Jornada anual (horas/año)			1.780,00€
TOTAL COSTE EMPRESA UNITARIO (€/HORA)			7,75€



Tal y como se establece en el Pliego de Prescripciones Técnicas, los servicios de mudanza y transporte de mobiliario no condicionan en ningún caso ni el número de personas ni las horas para cada intervención, de tal manera que la Mesa de Contratación entiende que el coste del peón especialista es por hora, siendo las 300 horas definidas en los Pliegos estimadas, dándose en ocasiones la situación de necesitar más de un peón especialista para cada actuación o más horas de las establecidas como consecuencia de la normal ejecución de las actividades de ADEIT.

Por ello, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto, entendiendo que, la empresa deberá poner a disposición de la Fundación tantos peones especialistas como sean necesarios y durante las horas necesarias para cada intervención, con el precio hora ofertado de 0,001 €. Por ello, en este sentido es necesario aclarar este extremo y justificar el coste que dicha prestación supone para la empresa.

4. Aclaración sobre la bolsa de horas ofertadas para los servicios especiales de limpieza definidos en el apartado 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se establece lo siguiente:

“Se valorará positivamente como criterio de adjudicación cuantificable mediante la aplicación de fórmulas matemáticas, la oferta de una bolsa de horas de servicios de limpieza para situaciones imprevistas o en las que se haga necesario un refuerzo de los servicios ya planificados, como por ejemplo la organización de un congreso de mayor volumen que implique necesariamente un incremento de la limpieza del edificio o situaciones inesperadas derivadas de fenómenos climatológicos u otras que supongan una necesidad de limpieza extraordinarias.”

Y en el apartado 12 c) del Cuadro de Características, se define “Asimismo, y respecto de la bolsa de horas, se considerará un valor anormal ofrecer más de **100 horas anuales.**”

La empresa VARESER 96, S.L. en el apartado 1 del informe justificativo en el párrafo cuarto, se establece “Señalar que en la notificación de justificación de la oferta económica enviada por la Fundación ADEIT se nos notifica, que VARESER 96, S.L. ofertó una bolsa de horas de 700 horas anuales. Aclarar que la empresa ofertó 700 horas referidas a todo el contrato (en ningún lugar aparecía la palabra anual). Se entiende que la bolsa de horas es para todo el contrato, ya que la proposición económica también viene referida para



este periodo (dos años de contrato)”

En este sentido, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto, para que clarifique si efectivamente son 350 horas anuales, siendo en todo caso, dicho valor anormal, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 12.c del Cuadro de Características.

Por otra parte, para realizar dichos servicios se hace referencia en la justificación a la categoría de peón especialista. Siendo los servicios a desarrollar principalmente de limpieza, entendemos que la categoría y el personal a destinar para llevar a cabo dicho servicio debería ser personal de limpieza, con dicha categoría profesional.

Por ello, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto, para que clarifique dicha cuestión y su impacto económico, en su caso.

5. Aclaración sobre el coste de absentismo.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 5 b) del Cuadro de Características relativo al coste de personal por absentismo, la Fundación ADEIT estimó por coste/año una cantidad de 6.739,00 € al tener en cuenta la situación real actual de los trabajadores que tienen derecho a la subrogación dentro del contrato de servicios de limpieza y cuyo coste se encuentra contemplado en el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas.

La empresa VARESER 96, S.L. en el Cuadro relativo al coste de personal de su informe de justificación, ha cuantificado el coste de absentismo para los dos años del contrato por un importe de 4.816,89€ que según el informe “se obtiene como un valor porcentaje del coste empresa del trabajador que se corresponde con su conocimiento de este dato en otros contratos similares y se corresponde con un 5%”.

Por ello, la Mesa de Contratación solicita aclaración relativa a este punto, concretamente sobre el cálculo realizado para la obtención de este porcentaje y la información relativa a la situación actual de los trabajadores que se encuentran prestando servicios en la Fundación ADEIT y que tendrían derecho a subrogarse.”

Vigésimo. Que, en fecha 14 de diciembre de 2018, la empresa VARESER 96, S.L. presentó a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público un segundo informe justificativo de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

En relación a la pregunta sobre la posible necesidad de más de un peón para efectuar las



eventuales tareas de mudanza y traslado de muebles la empresa VARESER expone lo siguiente:

“La tablas que aparecen en el apartado 3 de nuestro informe de viabilidad de la oferta económica reflejan el cálculo del coste anual de un trabajador a jornada completa y del coste hora para las categorías contempladas en el presente contrato. En ningún caso se ha dado a entender que este cálculo condiciona el número de trabajadores para cada intervención ni tampoco el número de horas. El precio ofertado para los trabajos de mudanzas y transporte de mobiliario es de 0,01 € por hora y trabajador y esto es así independientemente del número de horas solicitadas por la Fundación y del número de operarios necesarios”.

Vigesimoprimer. Que, en fecha 14 de diciembre de 2018, la empresa BENILIMP presentó a través del Registro de Entrada de la Fundación ADEIT un escrito solicitando la nueva valoración técnica de algunos de los apartados de su oferta técnica.

Vigesimosegundo. Que, tras el escrito presentado por la empresa BENILIMP la Mesa de Contratación en fecha 18 de diciembre de 2018, acordó por unanimidad y de forma motivada, desestimar la solicitud de la empresa de realizar una nueva valoración de la oferta técnica presentada por ésta (*Acta Mesa de Contratación 35.8/2018*).

Vigesimotercero. Que, la Mesa de Contratación notificó a la empresa BENILIMP a través del servicio de comunicaciones de la Generalitat Valenciana, la desestimación de su solicitud en la misma fecha. La desestimación se funda en el principio de inmodificabilidad de la oferta técnica o económica ya presentada. Actuar de otra manera supondría el principio de no discriminación, igualdad de trato y transparencia entre licitadores.

Vigesimocuarto. Que, tras la valoración de los informes justificativos presentados por parte de la empresa VARESER, 96, S.L., la Mesa de Contratación en la misma fecha procedió a aceptar la propuesta presentada por ésta y a aplicar las fórmulas matemáticas definidas en los Pliegos.

Vigesimoquinto. Que, tras la aplicación de la fórmula matemática, la puntuación obtenida en relación con los criterios sometidos a fórmula matemática son los siguientes:



	VARESER 96	BENILIMP	LIMCAMAR	ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	LIMPIEZAS ALARCON
OFERTA ECONÓMICA	42,99	45	43,51	43,05	42,42
PRECIO UNITARIO	5	0	0	0	0
BOLSA DE HORAS	5	5	5	5	0
TOTAL	52,99	50	48,51	48,05	42,43

Vigesimosexto. Que, tras la valoración realizada por el Departamento de Contabilidad de la Fundación, la Mesa de Contratación adopta por unanimidad los siguientes acuerdos:

“Proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato de servicios de limpieza respetuoso con el medio ambiente y la salud laboral en la Fundación Universitat – Empresa de València (ADEIT) a la empresa VARESER 96, S.L. al haber presentado la oferta con mejor relación calidad-precio, habiendo obtenido la mayor puntuación en relación a las ofertas presentadas, con una puntuación de 95,39 puntos sobre 100, siendo la oferta realizada la siguiente:

- *Precio de los Servicios de limpieza (para los dos años de duración del Contrato): 131.430,24 € (IVA excluido) y 159.030,59 € (IVA incluido).*
- *Precio hora por servicios especiales: 0,01 €/hora*
- *Bolsa de horas ofertada sin coste adicional para ADEIT: 700 horas (para los dos años de duración del contrato).”*

Vigesimoséptimo. Que, en atención a lo anteriormente expuesto, en fecha 19 de diciembre de 2018, D.J.M.P.M. en ejercicio de las facultades otorgadas por acuerdo del Patronato de la Fundación, en su condición de órgano de contratación resolvió:

- a) *Aprobar la propuesta de valoración correspondiente a los servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral en la Fundación Universitat – Empresa de València (ADEIT) realizada por la Mesa de Contratación de las ofertas presentadas por las empresas admitidas, que por orden decreciente son las siguientes:*



	PUNTUACIÓN TÉCNICA	PUNTUACIÓN ECONÓMICA	TOTAL
VARESER 96	42,40	52,99	95,39
BENILIMP	39,60	50	89,60
LIMCAMAR	40,50	48,51	89,01
ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	35,10	48,05	83,15
LIMPIEZAS ALARCON	19,40	42,42	61,82

b) Aprobar la propuesta de adjudicación del Contrato de servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral en la Fundación Universitat – Empresa de València (ADEIT) a favor de la empresa VARESER 96, S.L. al haber presentado la oferta con mejor relación calidad - precio, habiendo obtenido una puntuación de 95,39 puntos sobre un máximo de 100, siendo la oferta realizada la siguiente:

- Precio de los Servicios de limpieza (para los dos años de duración del Contrato): 131.430,24 € (IVA excluido) y 159.030,59 € (IVA incluido).
- Precio hora por servicios especiales: 0,01 €/hora
- Bolsa de horas ofertada sin coste adicional para ADEIT: 700 horas (para los dos años de duración del contrato).

c) Requerir a VARESER 96, S.L. a través del servicio de comunicaciones de la Plataforma de Contratación del Sector Público para que, dentro del plazo de diez días hábiles, presente de conformidad con lo dispuesto en el apartado 12.3 del Pliego de Condiciones los siguientes documentos:

- **Escritura de constitución** debidamente inscrita en el Registro Mercantil correspondiente.
- **Copia compulsada del D.N.I.** o documento equivalente que lo sustituya reglamentariamente **y escritura de poder** o documento de constitución, estatutos o acto fundacional, inscritos en el registro correspondiente, declarados bastante a efectos de comparecer ante la Fundación y contratar con ella, por el Departamento de Asesoría Jurídica de la Fundación o de cualquier Administración Pública.

Esta documentación se podrá sustituir por un Certificado del Registro Oficial de



Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o Registro equivalente en la Comunidad Valenciana que acredite estos extremos.

- Documentación acreditativa de la solvencia económica, financiera, técnica o profesional:

Las Cuentas Anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil correspondiente de los tres últimos ejercicios cerrados

Relación de trabajos efectuados por el interesado en el curso de los últimos tres años, correspondientes al mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, avalados con certificados de buena ejecución

Se deberá aportar la documentación anteriormente indicada, en el caso de que la entidad no figure clasificada en el ROLESCSP o en el Registro autonómico equivalente o cuando en el certificado no figuren contemplados los extremos requeridos.

- *Cuando una empresa recurra a las capacidades de otras entidades en lo que respecta a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, será necesario adicionalmente presentar el compromiso que figura en el ANEXO VII.*

- *Último recibo del Impuesto de Actividades Económicas o documento de alta en el mismo si ésta se ha producido en el ejercicio corriente, referidos al epígrafe correspondiente al objeto del contrato, completado con una declaración responsable de no haberse dado de baja en la matrícula del citado impuesto.*

No obstante, cuando la empresa no esté obligada al pago del Impuesto de Actividades Económicas por estar exenta del mismo de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de Haciendas Locales, se deberá presentar declaración responsable acreditativa de tal extremo.

- *Certificados acreditativos de encontrarse al corriente de las obligaciones fiscales y tributarias estatales y autonómicas.*

- *Certificado acreditativo de encontrarse al corriente de las obligaciones de pago con la Seguridad Social.*

- *Resguardo que acredite haber constituido a disposición de la Fundación, garantía definitiva en la cuantía indicada en el apartado 14 a) del Cuadro de Características en cualquiera de las modalidades legalmente admitidas. El importe*



de la garantía corresponde al 5% del importe de adjudicación, es decir 6.571,51€.

- *Póliza de seguro de responsabilidad civil, que cubra los daños personales y/o materiales directos e indirectos a terceros con una cuantía mínima de 100.000€ por siniestro de conformidad con lo definido en el apartado 15.a) del Cuadro de Características.*
- *Relación nominativa provisional del personal que se asignará para la prestación del servicio según anexo que será facilitado por ADEIT.”*

Vigesimoctavo. Que, en fecha 19 de diciembre de 2018, el órgano de contratación procedió a notificar a través del servicio de comunicaciones de la Plataforma de Contratación la resolución adoptada a la empresa VARESER 96, S.L. por el Presidente de la Fundación a los efectos de que presentara la documentación requerida.

Vigesimonoveno. Que VARESER 96 en fecha 27 de diciembre de 2018 presentó a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público la documentación requerida, y que según informe de Asesoría Jurídica de fecha de 2 de enero de 2019 que obra en el expediente, cumple con los requisitos de capacidad y solvencia exigidos en la licitación

Trigésimo. Que en fecha 28 de diciembre de 2018, la empresa BENILIMP solicita mediante escrito el acceso al expediente de contratación, solicitud que se atiende en fecha 3 de enero de 2019, entregando copia de aquellos documentos que requirieron. Que en fecha 3 de enero de 2019, se procede a la adjudicación del contrato de servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral para la Fundación ADEIT a favor de la empresa VARESER 96 al haber sido la empresa mejor puntuada, obteniendo una puntuación de 95,39 sobre 100 y al haber presentado la documentación requerida previa a la adjudicación contando con la capacidad de obrar y las solvencias necesarias para contratar con la Fundación.

La mencionada adjudicación fue remitida al Diario Oficial de la Unión Europea y publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público y al mismo tiempo, notificada a través del servicio de comunicaciones de la Plataforma a todos los licitadores.

Trigesimosegundo. Que, en fecha 4 de enero de 2019, BENILIMP solicita nuevamente acceso al expediente de contratación, solicitud que nuevamente es atendida ese mismo día tal y como consta en la conformidad firmada entre las partes y que se encuentra en el expediente.

Trigesimotercero. Que en fecha 14 de enero de 2019, la Fundación recibe notificación de



interposición de recurso especial ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales por parte de la empresa BENILIMP contra la adjudicación del contrato de servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral en la Fundación ADEIT, número de expediente 99/1235/18/1 a favor de la empresa VARESER 96 y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 y siguientes de la LCSP.

Trigesimocuarto. Que mediante resolución de 28 de enero de 2019 este Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De acuerdo con el artículo 46.4 de la LCSP, en el artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC) y el Convenio celebrado con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales, suscrito el 22 de marzo de 2013 y publicado en el BOE el 17 de abril de 2013, este Tribunal es competente para conocer del Recurso Especial en Materia de Contratación, interpuesto por la parte recurrente.

Segundo. De acuerdo con el Art.48 del LCSP el recurrente, en cuanto licitador encuentra legitimado activamente para la interposición de este recurso.

Tercero. Al tratarse de contratos mixtos de servicios por importe superior a 100.000,00 € este Tribunal es competente para conocer de este recurso conforme al art 44.1.a) LCSP.

Los acuerdos de adjudicación son susceptibles de este recurso especial de conformidad con lo que dispone el art 44.2.c) LCSP.

Cuarto. La interposición del recurso se efectúa dentro del plazo del art. 50.1 d) de la LCSP.

Quinto. Alegaciones de las partes.



➤ **De la empresa recurrente**

A) Oferta anormalmente baja de la adjudicataria en la oferta económica en el precio unitario (€/hora) de los servicios definidos en el apartado 4.2 del PPT:

Esta alegación tiene, a su vez, tres apartados:

- A.1: Vulneración de condiciones laborales al amparo del art 201 LCSP.

De acuerdo con el recurrente el art 10.3 PPA establece que si se detecta que una oferta anormalmente baja – entre otros motivos por incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales aplicables- que puede convertirla en inviable es obligado seguir el procedimiento previsto en el art 149 LCSP. Pone de relieve que este mismo art 10.3 PCA, que prevalece sobre el resto de documentos contractuales de acuerdo con el art 3.3. PCA, establece que:

“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”.

A continuación, resalta que en el apartado 5 de la Memoria Justificativa de la contratación la Administración especifica los cálculos sobre los que se basa para calcular el posible coste de los trabajos distintos de los de limpieza, enunciados como *“servicios especiales definidos en el apartado 4.2. PPT”*. En dicho documento se estima que le coste de prestar los servicios será de 16€/hora estimado que anualmente se necesitarán unas 300 horas para prestarlos, lo que hace un coste anual estimado de 4.800,00 €. Así se refleja, en consecuencia, en el correspondiente apartado del documento en el que se estima el presupuesto base de la licitación. El presupuesto base de licitación constaría, por lo tanto, de dos partidas diferenciadas, a saber: a) Servicios de limpieza cuya oferta se incluye en el Anexo IA con precio estimado anual de 66.716,00 € y b) Servicios especiales distintos de limpieza definido en el apartado 4.2 del PPT cuya oferta se incluye en el Anexo IB y cuyo precio estimado anual asciende a 4.800,00 €. Dichos presupuestos base de licitación se obtienen *“sobre la base de aplicar los costes salariales contemplados en el convenio colectivo sectorial de aplicación”* (apartado 5 del cuadro de características).

En este punto resalta que si bien la doctrina de este Tribunal ha sido tradicionalmente la de considerar que lo pactado en un convenio colectivo era una cuestión ajena a la contratación administrativa, en la actualidad, tras la transposición de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014-considerandos 37,39 y 98 y



art.18.2-, es obligado mantener una retribución mínima de los trabajadores durante la ejecución del contrato con el objeto de garantizar una correcta prestación del mismo. Un precio de 0,01 €/hora no cumple la normativa laboral en vigor y sería claramente contrario al art 10.3 PCA y el art 201 LCSP.

- A.2.:Traslación de costes de la oferta económica Anexo I B a la oferta económica Anexo I A, para que el coste de mano de obra de la primera fuera ínfimo, con infracción de los arts 139 y 149.2.b) LCSP.

El recurrente denuncia que la adjudicataria realmente incumple los términos claros de los pliegos que rigen la contratación. Los pliegos, antes citados en su parte relevante, exigen presentar una oferta concreta para cada uno de los tipos de servicios (limpieza, de un lado, y no limpieza, de otro) sin que sea posible incrementar el precio de todos a la oferta de los servicios de limpieza para luego ofrecer gratuitamente los de no limpieza. De esta manera se obtendría automáticamente la máxima puntuación en los servicios de no limpieza relegando a todos los demás licitadores a obtener una puntuación 0 en ese apartado. La indebida traslación de costes denunciada supondría también una infracción del principio de igualdad entre licitadores al mismo tiempo que una vulneración directa de los pliegos que rigen la contratación, con vulneración de los Arts 1 y 145 LCSP.

- A.3.: Vulneración del principio de igualdad entre licitadores pues la primera justificación de la oferta anormal era incompleta y basada en técnicas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico, con infracción de los arts 1 y 149.3 LCSP.

Según la recurrente, en la primera explicación –de nueve folios- dada por la recurrente a su oferta anormalmente baja se proporcionarían datos que realmente completarían su oferta técnica. Asimismo, a la vista de que la primera explicación refleja un precio de servicio sobre 200 horas anuales mientras los pliegos exigen 300 horas anuales, se permite a VARESER una segunda justificación que vulneraría el art 149.4 LCSP en la medida en que no deben aceptarse justificaciones que sean incompletas.

B) Inviabilidad económica de la oferta de VARESER

A continuación, la recurrente señala que, en su opinión, la oferta económica de VARESER sería inviable porque no tendría en cuenta –entre otros- el coste derivado de la subrogación de trabajadores, incluiría costes laborales en partidas de costes que no son laborales –gastos



generales o beneficio industrial-, faltarían costes asociados a determinados servicios, entre otros motivos.

C) Falta de motivación en la resolución del expediente de baja anormal Al aceptar a VARESER como licitador.

Por último la recurrente señala que en el acta 35/8 de 18 de diciembre de 2018 la mesa de contratación acepta la oferta anormalmente baja como justificada señalando únicamente que: *“acuerda por unanimidad, tras la valoración de los informes presentados por la licitadora VARESER 96 S.L. y contando con la asistencia técnica del departamento de Contabilidad de la Fundación, encargada de la evaluación de la viabilidad de la oferta presentada por la empresa mencionada, considerar justificada la oferta económica (...) y en consecuencia admitirla, tras haber verificado que la misma respeta los costes salariales previstos en el Convenio Colectivo de aplicación”.*

En su opinión, esta motivación es insuficiente, no constando en el expediente ningún informe detallado y por escrito sobre la valoración de dichas justificaciones, incumpliendo las exigencias de motivación suficiente y adecuada que se reflejan en los apartados 4 y 6 del art 149 LCSP. Cita a este respecto la resolución de este Tribunal 61/2017, de 20 de enero, que exigiría al órgano de contratación sopesar los informes técnicos suficientemente.

Como consecuencia solicita que se valore adecuadamente su oferta económica en relación con los servicios especiales, debiendo ser adjudicataria del contrato.

➤ **De la Fundación contratante.**

La Fundación considera que las fórmulas matemáticas para valorar las ofertas eran conocidos por igual por todos los licitadores, por lo que cualquiera de ellos podía haber hecho lo mismo que la adjudicataria.

Asimismo, entiende que no se ha permitido a la adjudicataria completar su oferta o modificarla en los escritos de justificación sino solamente explicar aspectos de la oferta.

Pone de relieve que la adjudicataria es la empresa que mejor valorada ha sido en los aspectos técnicos, goza de clasificación adecuada y que no sería razonable excluirla de la licitación por el hecho de que el precio global ofrecido sea tan sólo de 1.344,38 €/año menos que la reclamante.

Entrando a cada una de las quejas de la reclamante, opone que:



a) Sobre la oferta de VARESER que presuntamente era anormalmente baja:

Señala que VARESER justificó el bajo precio en la obtención de bonificaciones por contratar trabajadores discapacitados, ofreciendo un coste casi nulo mediante una decisión empresarial de suplir el coste real mediante su imputación a gastos generales y beneficio industrial incluido en las partidas de coste de los servicios de limpieza, que constituyen el grueso del contrato. Esta decisión empresarial no sería determinante para considerar incluso la oferta en valores anormales o desproporcionados siempre que se justificara que la prestación pueda ser cumplida por el licitador que la hace sin incumplir al mismo tiempo sus obligaciones del orden social, laboral, medioambiental o de otro tipo, con cita del informe 2/2018, de 27 de febrero de 2018, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalidad Valenciana. En su opinión al tratarse de una gran empresa la misma podría cumplir sus obligaciones en dichas condiciones pues puede, en el marco de la libertad de empresa consagrada por la Constitución Española, decidir presentar una determinada oferta de servicios a un precio por debajo del coste con la finalidad de conquistar se cliente o de fidelizarlo. No se incumplirían las obligaciones salariales porque en la oferta de servicios de limpieza la empresa VARESER consigna un precio 5.873,20 € superior al de la empresa BENILIMP. Esta diferencia sería suficiente para enjugar los 4.800 € en los que se estima el coste de los servicios accesorios no de limpieza. Cita a este respecto nuestra Resolución 373/2018, de 13 de abril, en el sentido de que la anormalidad debe referirse al conjunto de la oferta económica, no a cada uno de sus componentes. Igualmente cita la Sentencia del tribunal Supremo 6923/1999, de 3 de noviembre. Concluye, por lo tanto, que era admisible la oferta de VARESER.

En cuanto a la eventual traslación de costes, la Fundación estima que la misma encaja en lo que establecen los pliegos, que podían haber sido interpretados en el mismo sentido por los demás licitadores. No considera que haya ninguna incorrección técnica o conceptual por el hecho de que la empresa adjudicataria haya introducido parte de sus costes generales en partidas como gastos generales o beneficio industrial. No entiende, en consecuencia, en qué se habría afectado la igualdad entre licitadores. Cita al respecto nuestra resolución 388/2018, de 28 de abril de 2017, en la que se considera conforme a derecho que una empresa formula una oferta a pérdida, siempre que pueda asumir dichas pérdidas sin perjudicar la prestación del servicio, lo cual puede deberse a muy variados motivos. Considera que la oferta de la adjudicataria no ha incumplido los pliegos ni ha supuesto ninguna desventaja competitiva entre los licitadores, siendo congruente con el art 145 LCSP la adjudicación realizada pues no



sería lógico excluir de la misma a una empresa solvente en favor de otra que ofrece un ahorro de costes de tan sólo 1344,38€ anuales.

Niega la Fundación que las aclaraciones solicitadas supusieran completar la oferta inicial sino tan sólo aclarar los extremos que ya constaban en la misma desde su inicio. Se centra más específicamente en la valoración del absentismo, que considera que no debe tenerse en cuenta porque no es una condición de trabajo sino una manifestación del incumplimiento del mismo.

b) Sobre la falta de motivación de la aceptación de las justificaciones de VARESER: La Fundación opone que su Departamento de Contabilidad y Presupuestos asesoró a la Mesa, sin que la Ley exija que emita un informe por escrito. Cita en este sentido nuestras resoluciones de 8 de junio de 2018, con cita de varias anteriores, y posteriores, pues cita, *“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”*. La motivación realizada por la mesa de contratación, si bien se reconoce que podría calificarse de escueta, sería clara al respeto, pues se habrían considerado aclaradas las dudas planteadas y se habría verificado la viabilidad de la oferta y que la misma respetaría los costes laborales.

➤ **De la adjudicataria, VARESER 96**

En síntesis, la empresa adjudicataria estima que su oferta, considerada en su conjunto:

- Respetaría la normativa laboral, pues incluso el precio global ofrecido por la empresa recurrente para todas las prestaciones es inferior.
- Respetaría los pliegos pues en el Anexo I-B si figuraba un precio concreto (0,01 €/hora).
- Habría justificado suficientemente los términos de su oferta en sus dos respuestas de aclaración a petición de la Mesa de contratación.
- Debería respetarse, en este sentido, la discrecionalidad técnica de la Administración.

Sexta. Resulta evidente, a partir de las ofertas presentadas por todos los licitadores, que 4 de los cinco concurrentes interpretaron los pliegos en el sentido de que se debía formular una oferta económica en el Anexo I-B referida a los servicios que en tal Anexo se debían valorar



(servicios accesorios no de limpieza, sino de mudanza y transporte de mobiliario) sobre la base del cálculo de costes –incluidos gastos generales y beneficio industrial- que dichos servicios llevaban aparejados.

Por otra parte, eso es lo que claramente resulta no sólo del sentido común sino, también, de la lectura de los PPA y PPT que rigen el contrato, antes expuestos por la empresa recurrente.

La empresa adjudicataria reconoce que dichos servicios entrañan un coste, pero decide imputarlo a la prestación de servicios de limpieza. E incluso enmascara la imputación no en conceptos de costes salariales sino en costes de “gastos generales” o “beneficio industrial”.

Esto supone que, si bien el precio ofrecido para los servicios de limpieza por la actualmente adjudicataria puede eventualmente ser un poco superior al de sus competidores, lo cual le puede suponer la pérdida de algunos pocos puntos o décimas en la aplicación de la fórmula sobre un máximo de 45 puntos posibles, el precio ofrecido para los servicios auxiliares es imbatible (pues, realmente, es igual a cero y sólo se le asigna un céntimo de euro por hora para no resultar directamente excluido como oferta indiscutiblemente anormal) y, por virtud de las fórmulas matemáticas que se incluyen en los pliegos para la valoración de criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas automáticamente, va a obtener la máxima calificación en este apartado (5 puntos) y va a relegar a una valoración nula a los restantes licitadores.

Debe precisarse aquí que, por una parte, el PCAP que rige esta licitación no establece que por lo servicios licitados se oferte un precio único global por el conjunto de los servicios licitados, sino dos precios, uno por los servicios de limpieza y otro por lo que denomina servicios especiales (de mudanza y transporte de mobiliario). Además, no establece un único criterio de adjudicación mediante la aplicación de fórmulas, sino tres, referidos los dos primeros a cada precio a ofertar por servicios de limpieza y por servicios especiales, respectivamente, y otro tercero para valorar la oferta de Bolsa de horas extraordinarias de limpieza. Y por otra parte, no establece un único sistema de determinación de bajas anormales, sino tres, ya que el apartado 12.C del Cuadro de Características del PCAP establece unos parámetros para determinar la anormalidad de la baja respecto del precio ofertado por los servicios principales objeto del contrato, los de limpieza, y otros dos para los otros dos criterios automáticos, uno para el precio ofertado por los servicios especiales y el



otro para la oferta de bolsa de horas extraordinarias de limpieza, al determinar lo siguiente en su apartado 12.C, párrafos penúltimo y último:

“Respecto del precio unitario por servicios especiales, se aplicarán los mismos criterios establecidos para el precio del contrato, indicados anteriormente.

Asimismo, y respecto de la bolsa de horas, se considerará un valor anormal ofrecer más de 100 horas anuales”.

Por tanto, la singularidad que presenta el Cuadro de Características del PCAP en esta materia relativa a la determinación de las ofertas anormalmente bajas es que no establece solo uno parámetro para determinar si la oferta del precio de los servicios de limpieza es anormal, o solo unos parámetros comunes para el precio global resultante del sumatorio de todos distintos precios que se prevé que se oferten por los distintos servicios a prestar, sino que determina expresamente que aquellos mismos parámetros aplicables al precio ofertado por servicios de limpieza serán los aplicables para determinar la anormalidad del precio ofertado respecto de los servicios especiales según el PPT (de mudanza y transporte de mobiliario), y un tercero para apreciar la anormalidad en la oferta de Bolsa de horas extraordinarias de limpieza. Es decir, se establecen unos parámetros para apreciar la anormalidad de la baja para cada criterio automático, aspecto del PCAP que nadie ha impugnado.

Por ello y en la medida en que la adjudicataria en la justificación de las bajas efectuadas en los precios ofertados por servicios de limpieza y por servicios especiales, reconoce que dichos servicios entrañan un coste, pero decide imputarlo a la prestación de servicios de limpieza, e incluso enmascara la imputación no en conceptos de costes salariales sino en costes de “gastos generales” o “beneficio industrial”, es evidente que, en primer lugar, no ha explicado satisfactoriamente el bajo nivel del precio unitario ofertado o costes propuesto por servicios especiales, y en segundo lugar, lo que ha hecho es una oferta en fraude de Ley, pues oferta un precio irreal por bajo y ficticio por servicios especiales en cuanto los costes los imputa, bien al precio por los servicios de limpieza, bien a los gastos generales o al beneficio industrial de sus costes por dichos servicios de limpieza, lo que consigue amparándose para ello en la distinción entre ambos precios a la hora de ofertar, pero con ello infringe el PCAP en lo relativo a la correcta formulación del precio por servicios especiales y a la aplicación del criterio de valoración de ese precio unitario, así como el artículo 145 de la LCSP, en lo referente a la



aplicación de dicho criterio de adjudicación del precio por servicios especiales y el artículo 149, sobre ofertas anormalmente bajas y su justificación, consiguiendo así un resultado contrario al ordenamiento jurídico, que es haber obtenido el máximo de puntos posibles por el criterio precio ofertado por los servicios especiales, cuando su coste real se imputa a otros conceptos por el precio por el servicio de limpieza, y provocando con ese precio ficticio que los demás licitadores obtengan 0 puntos. Por el contrario, de haber procedido correctamente y ofertado el precio que correspondiese sin imputar sus costes a otros conceptos, la fórmula de aplicación de dicho criterio hubiese operado correctamente siendo las puntuaciones resultantes distintas y el resultado final del proceso de valoración de ofertas distinto también.

En la Resolución del Recurso nº 944/2017, nos pronunciamos sobre un caso semejante al actual, en el que dijimos lo siguiente:

*“Y respecto del otro motivo, el **fraude de ley**, es indudable que el sistema de valoración contenido en el apartado 12.2 del CCPCAP ha propiciado actos de parte ejecutados en fraude de Ley, ya que al no valorar el precio ofertado para la cobertura de daños propios, el licitador, avisado, oferta cero euros para la cobertura de los otros dos riesgos, pues le basta con el precio ofertado a la cobertura que no se valora, oferta que, ante la imprecisión del criterio regulado en el pliego, le asigna el máximo de puntos y a los demás licitadores, cero puntos por aplicación de una fórmula que lleva a ese resultado al considerar un factor de los previstos en ellas, el precio cero, lo que arrojaría un resultado final de cero puntos, igual para una oferta y otra de las que se someten a la fórmula, lo que es absurdo al no ser iguales, pero que es a lo que lleva la fórmula y la admisión, no por la fórmula, sino por el órgano de valoración de un precio imposible, cero euros, por ser un no precio o ausencia de precio.*

Las fórmulas previstas para valorar el precio ofertado a cada cobertura suponen un precio real, efectivo y de mercado, y no lo es un precio de cero euros, porque ni es un precio, ni es real, ni es de mercado. Es un precio ficticio e inexistente, pues a pesar de ser un no precio, donde realmente está es en el precio a la cobertura de daños. Se ha ofertado precio cero a dos coberturas para lograr una puntuación que no le corresponde sobre la apariencia de cobertura de la cláusula citada y para eludir su valoración real, incluyendo el precio real en la oferta a la cobertura que indebidamente el pliego no valora, cuando debió ofertarse el precio real y de mercado en la oferta de cada cobertura correspondiente.



*Se ha amparado, por tanto, esa oferta de precio cero en una norma, en este caso, un apartado del CCPCAP que no la cubre suficientemente para obtener un resultado contrario al ordenamiento jurídico, que es, a saber: atribuir la mayor puntuación al precio más bajo, en un caso en que realmente ni se oferta precio, ya que cero euros es igual a inexistencia de precio, ni tampoco oferta cero euros, ya que la prima correspondiente se incluye en la oferta del **precio** a la cobertura de daños, en la que se incluyen todos los impuestos y gastos previstos legamente para toda las distintas coberturas ofertadas. El resultado es que el acto realizado, en cuanto persigue un resultado prohibido o contrario o al ordenamiento, se entiende realizado en fraude de ley y no impide la aplicación de la norma que se ha tratado de eludir, que, en nuestro caso, es que un precio cero no es un precio por lo que no es admisible, motivo por el que no podría valorarse esa oferta, y al mismo tiempo, y tampoco es conforme con la norma que se valore el precio cero con más puntos que otra de precio positivo más bajo mediante el traslado del precio no ofertado a una cobertura a la parte del precio global, el de la cobertura de daños propios, que no se valora en el pliego, defraudando así la norma contenida en el artículo 150 el TRLCSP por mor de una cláusula del CCPCAP que ampara aparentemente esas maniobras, lo que prohíbe el artículo 6.4 del CC*

En conclusión, el apartado 12.2 del CCPCAP infringe el artículo 150 del TRLCSP, pues no valora la totalidad del precio, de forma que, en parte, el criterio precio no valora el total precio ofertado, y determina la aparente admisión de la oferta de precio “cero” que aplicado a la fórmula establecida en el CCPCAP arroja un resultado arbitrario, discriminatorio y absurdo al calificar como oferta más barata a la que no lo es y valorar con cero puntos a la que si es la más baja y barata, lo que determina la nulidad de pleno derecho del citado apartado del CCPCA, así como la valoración y el acto de adjudicación, en esencia, por quebrantamiento del principio de igualdad, objetividad de la actuación administrativa y no arbitrariedad y el de tutela del interés público en materia de gasto.

La infracción denunciada, en fin, determina la nulidad de la valoración y de la adjudicación toda vez que incide gravemente en principios que sustentan la contratación pública y lleva a resultados absolutamente discriminatorios, arbitrarios y lesivos del interés público. El artículo 1 del TRLCSP prevé que la contratación pública debe asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios



mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Asimismo, como se ha señalado el artículo 150 del TRLCSP exige que los criterios de valoración de las ofertas deben tener una relación directa con el objeto del contrato, de manera que a través de estos el resultado del procedimiento de contratación debe asegurar que la oferta elegida sea la económicamente más ventajosa y consecuentemente un eficiente empleo de los fondos públicos”

La forma de proceder de la adjudicataria más arriba descrita, en realidad, es una estratagema matemática para subvertir los criterios de ponderación matemática (45 puntos para servicios de limpieza, 5 para servicios accesorios y 5 para la bolsa de horas) establecidos en los pliegos. La ponderación de puntuación de la oferta del Anexo IB deja de poder tenerse en cuenta para 4 de los 5 licitadores, en beneficio exclusivo de uno de ellos. Así, si se observan las puntuaciones finales de todos ellos:

	VARESER 96	BENILIMP	LIMCAMAR	ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	LIMPIEZAS ALARCON
OFERTA ECONÓMICA	42,99	45	43,51	43,05	42,42
PRECIO UNITARIO	5	0	0	0	0
BOLSA DE HORAS	5	5	5	5	0
TOTAL	52,99	50	48,51	48,05	42,43

	PUNTUACIÓN TÉCNICA	PUNTUACIÓN ECONÓMICA	TOTAL
VARESER 96	42,40	52,99	95,39
BENILIMP	39,60	50	89,60
LIMCAMAR	40,50	48,51	89,01
ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE	35,10	48,05	83,15
LIMPIEZAS ALARCON	19,40	42,42	61,82



Se concluye que la táctica empleada por VARESER 96 determina que el criterio de ponderación establecido por los pliegos quede burlado y desprovisto de progresividad, en su beneficio exclusivo y perjuicio de todos sus competidores.

Siendo lo anterior evidente hemos de concluir que la mayoría de las argumentaciones que se formulan por quienes defienden la adjudicación recurrida yerran en señalar la causa de posible ilegalidad. Evidentemente el importe total de los precios que ofrecen todos los licitadores permite cumplir con las condiciones laborales y no infringe el art 201 LCSP.

Pero lo que no puede hacerse es formular una oferta que no se alinea con lo que en los pliegos claramente se pide en su formulación, con la finalidad clara de impedir la aplicación progresiva para la que están concebidas las fórmulas diseñadas para los criterios cuantificables mediante su aplicación. No solo es que la oferta sea anormalmente baja, que lo es y cuya justificación no puede ser satisfactoria pues en sí misma se basa en la ocultación de costes o, más bien, en su imputación a la otra prestación por la que se ofrece otro precio, sino que claramente no se adecúa a lo que se pide en los pliegos para la oferta que debe configurarse para el Anexo IB.

Es precisamente esta maniobra, la traslación indebida de costes y de su reflejo en los precios para cada prestación, que denuncia la recurrente, contraria a la letra y al espíritu del PPA y el PPT, la que determina que la recurrente no acceda a la adjudicación pese a tener una muy buena valoración técnica –cercana a la de VARESER 96- y una oferta económica más favorable a la Administración. Esa maniobra supone un incumplimiento de los extremos de los pliegos que denuncia la recurrente que, a la vez, genera una nulidad de la adjudicación por contraria al principio de igualdad y no discriminación entre los licitadores recogida en el art 1 LCSP y de la obligación de respetar lo establecido en los pliegos del art 145 LCSP.

El efecto de esta infracción de la ley no puede ser otro que la anulación de la adjudicación recurrida, retrotrayéndose las actuaciones al momento de apertura de las ofertas económicas para que por la Mesa de contratación se considere que la oferta de VARESER no es conforme con lo que exigían los pliegos para su formulación, determinando la exclusión de dicho licitador conforme al art 145 y 149, este último en cuanto que no ha justificado de forma satisfactoria el bajo precio unitario ofertado por los servicios especiales ni por ello que sea susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos, sino más bien que no es real ni por ello



susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos, y por lo ya señalado por este Tribunal en resoluciones como la de 29 de junio de 2011 en la que ya establecimos que: "*En este sentido reiterar que es sobradamente conocida la jurisprudencia del Tribunal Supremo que mantiene reiteradamente que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la Ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. En cuanto a la Administración la vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos en perjuicio de los licitadores. Respecto de estos últimos supone que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos (...), y que en caso de no hacerlo podrán ser excluidos de la licitación.*".

El recurso debe, pues, ser íntegramente estimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar íntegramente el recurso interpuesto por D.M.J.A. en calidad de administradora única de la sociedad BENILIMP S.L., contra el "*acuerdo de adjudicación*" de la licitación convocada por la entidad adjudicadora Presidencia de la Fundacion Universitat – Empresa de Valencia (Consell Social de la Universitat de Valencia. Estudi General de VALENCIA) de la Comunidad Valenciana para contratar los "*servicios de limpieza respetuosos con el medio ambiente y la salud laboral en el edificio de la de la fundación ADEIT, expediente 99/1235/18/1*", ordenando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las diversas ofertas en el Anexo IB, excluyendo la oferta de VARESER 96 S.L. por no ser conforme con lo exigido en los pliegos para dicha oferta y, además, no haberse justificado de forma satisfactoria el bajo precio ofertado por los servicios especiales, y realizando el cómputo de los puntos parciales para dicho apartado y globales respecto de los restantes licitadores antes de efectuar una nueva adjudicación del contrato conforme a derecho.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.