TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA

Avda. Carlos III, 4-Nivel 12
31002 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 19 64 – 848 42 15 02
E-mail: tribunal.contratos@navarrra.es

Expediente: 35/2022

ACUERDO 73/2022, de 6 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don R. L. M. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 3 de mayo de 2022, por el que se excluye su oferta del contrato *SER 86/2022: Limpieza del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra*, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 24 de febrero de 2022, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (en adelante SNS-O) publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato *SER 86/2022: Limpieza del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra*.

A dicho contrato concurrió, entre otros licitadores, don R. L. M.

SEGUNDO.- El 25 de marzo la Mesa de Contratación procedió a la apertura y análisis de la documentación administrativa (Sobre A) presentada por los licitadores, admitiendo a la licitación a todos ellos.

En dicha fecha procedió, igualmente, a la apertura del sobre BC, dejando constancia de que el licitador DISTRIVISUAL, S.L. no había presentado el programa de limpieza. Las ofertas presentadas fueron las siguientes:

Empresas	Oferta económica	Criterio social	Propuesta técnica
RODILA PLUS, S.A.	44.515,09 €	SÍ	Presentada
SOLDENE, S.A.	43.500,58 €	SÍ	Presentada

DISTRIVISUAL, S.L.	45.490 €	SÍ	Incompleta
INTEGRACIÓN DE SERVICIOS NUEVOS S.L.	43.349 €	SÍ	Presentada
R. L. M.	39.999 €	SÍ	Presentada

La oferta económica formulada por don R. L. M. fue considerada anormalmente baja conforme al apartado 10.3 del cuadro de características del contrato, al ser inferior en más de un 6% al precio de licitación, razón por la cual se solicitó a dicho licitador su justificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 de la LFCP. Dicho requerimiento le fue notificado el día 4 de abril.

Presentada la correspondiente documentación justificativa, se emitió informe por la Jefa de Sección de Gestión no Asistencial del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra con fecha 2 de mayo, con objeto de valorar la viabilidad de la oferta económica presentada, concluyendo que no se justifica la misma, proponiendo por ello su exclusión.

La Mesa de Contratación procedió al análisis y aprobación de dicho informe el 3 de mayo, acordando la exclusión, entre otros licitadores, de don R. L. M., por no justificar satisfactoriamente el precio propuesto.

Con fecha 4 de mayo se notificó a dicho licitador la exclusión de su oferta, adjuntándole el informe emitido al respecto.

TERCERO.- Con fecha 16 de mayo, don R. L. M. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente al acuerdo de la Mesa de Contratación por el que se excluye su oferta.

Señala, en primer lugar, que carece de toda lógica que pudiendo ejecutarse el servicio de limpieza por el coste ofertado por el reclamante (39.999 euros), se adjudique el contrato a una empresa que ha ofertado 44.515,09 euros, lo que supone un sobrecoste

de 4.516,09 euros que debe abonarse injustificadamente con los impuestos de toda la ciudadanía navarra.

Asimismo, señala que está intentando conseguir contratos de limpieza en la Administración navarra para poder demostrar la valía de su joven empresa, lo que le lleva a no priorizar el beneficio negocial, lo que es muy relevante a la hora de considerar la solvencia de la oferta, dado que el suscribiente no quiere "ganar dinero", sino demostrar que puede hacer el trabajo y acumular más experiencia.

Alega, a continuación, que su oferta no es anormalmente baja, lo que se demuestra rebatiendo los argumentos contenidos en el informe del 2 de mayo:

1ª. Señala que dicho informe manifiesta respecto al coste de personal que no justifica el coste ofertado de 35.125,54 euros, lo cual carece del menor fundamento, por cuanto en el escrito de justificación se está haciendo referencia al convenio colectivo de aplicación y, si se observa la página 35 de 39 del mismo, se concluye que la oferta es plenamente realizable sin el menor riesgo.

Por tanto, el coste de personal está plenamente justificado y cumple con todas las exigencias, pudiendo cumplirse el convenio colectivo sin el menor problema y pagando también los costes de Seguridad Social.

2ª. Señala que la Administración se queja de que oferta 353,50 horas más de limpieza sobre las 1.788 horas previstas en el pliego, pero no se entiende el argumento, siendo en realidad que el órgano de contratación debería estar contento de que, con un precio totalmente ajustado, pero plenamente viable, se puedan ejecutar todas esas horas de más.

Por tanto, está sobradamente justificado el pago de las citadas 353,50 horas, que son, precisamente, las que se destinarán a formación y será sustituidas por personal. Concluye que dichas horas están contempladas y se pagarán al personal sustituto según convenio.

3ª. Señala, respecto al compromiso con el INEM que se dice que no se aporta, que obviamente tal compromiso no existe por escrito con ninguna empresa, sino que lo que se ha querido manifestar es que es habitual la contratación de trabajadores en situación laboralmente desfavorable, lo que da pie a que la empresa reciba subvenciones que hacen más viable si cabe el contrato.

4ª. Respecto al resto de costes, señala que inicialmente la suma de 4.873,46 euros tiene una incidencia muy residual en la solvencia de la oferta, dado que el 90% del coste es salarial.

Alega que el órgano de contratación pretende que se haga una estimación del coste por este concepto que no exige el pliego y que, en todo caso, se hace en la justificación de la oferta, acreditándose que el contrato con la empresa Diversey abarata el coste de los productos en un 50%, no entendiéndose bien qué mayor justificación puede facilitarse.

Sobre la amortización de utensilios, etc., señala que no cabe pedir mayor aclaración, pues todo el aparataje está comprado y es propiedad de la empresa, lo que no supone coste alguno que añadir, siendo este de 0 euros.

En relación con los costes del personal fijo de la propia empresa, señala que es una empresa modesta pero pujante, con pocos trabajadores fijos, así como que los salarios están asegurados haya o no beneficio con el presente contrato, pues la empresa está muy saneada debido a los beneficios obtenidos en otros contratos.

Señala que, por lo mismo, el beneficio industrial es irrelevante, ya que no hay problema alguno en no obtener tal beneficio en este contrato, siendo suficiente con cubrir los gastos, lo que va a ocurrir como está sobradamente acreditado.

Cita, por último, la sentencia nº 381/2021, de 11 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la anulación de la resolución impugnada y que se declare que la oferta ha sido indebidamente excluida, procediéndose a ordenar al órgano de contratación que vuelva a efectuar la adjudicación del contrato considerando al reclamante como incluido, por estar justificada la viabilidad de su oferta.

Señala, por último, que conforme al artículo 124.4 de la LFCP, es procedente declarar la suspensión del acuerdo recurrido.

CUARTO.- Con fecha 16 de mayo se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 19 de mayo, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 23 de mayo el órgano de contratación aportó el expediente de contratación y presentó un escrito de alegaciones, al que adjunta un informe emitido por la Jefa de Sección de Gestión no Asistencial del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra.

Las alegaciones que se formulan son las siguientes:

1ª. Señala que en la justificación de su oferta el reclamante alegó que el coste de personal conforme al convenio colectivo aplicable era de 35.125,54 euros, mientras que el cálculo de los costes de personal realizado por el órgano de contratación asciende a 39.684,30 euros, de modo que si el licitador consideraba que dicho cálculo no era correcto bien pudo impugnar los pliegos en el plazo establecido para ello.

Manifiesta que, para calcular los costes de personal derivados de la ejecución del contrato, además de la aplicación del Convenio Colectivo y los costes de la Seguridad Social, el órgano de contratación ha tenido en cuenta otros conceptos, como las horas de trabajo empleadas para la prestación del servicio, un porcentaje estimado para el absentismo del personal, etc. Así, teniendo en cuenta estos parámetros, el órgano de contratación estimó el coste salarial en 39.684,30 euros, cantidad que los licitadores aceptaron como correcta puesto que ninguno impugnó los pliegos. Señala que el cálculo de los costes puede observarse en el cuadro adjunto al informe de necesidad incluido en el expediente de contratación.

2ª. Alega que, en cualquier caso, tal y como se señala en el informe adjunto de la Jefa de Sección de Gestión no Asistencial del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra, con la información presentada tampoco puede deducirse que el coste de personal sea 35.125,54 euros, puesto que en sus alegaciones la empresa se limita a remitir al convenio de aplicación, sin presentar el desglose por puestos de trabajo con los pluses, complementos, etc. que corresponda, no presentando los cálculos ni parámetros utilizados que permitan comprobar el cumplimiento de dicho convenio.

Señala, a este respecto, que corresponde al licitador proporcionar al órgano de contratación argumentos suficientes que permitan llegar a la convicción de que el contrato puede llevarse a cabo con garantías por el precio ofertado, argumentos o justificaciones que deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta en relación con el resto de ofertas válidas recibidas, tal y como se establece en el Informe 9/2016, de 22 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, que el propio recurrente cita. Alega que en

ningún momento se han presentado los cálculos que permitan comprobar la justificación de los costes estimados por la empresa.

Señala que el hecho de presentar una oferta por debajo del umbral previsto no conlleva la exclusión automática de la licitación, sino la necesidad de justificar dicha oferta, siendo en la interesada en la que recae "*la carga de proveer al órgano de contratación de elementos de juicio suficientes en orden a determinar si dicha oferta, considerada en su conjunto, puede ser, efectivamente, cumplida en los términos en que ha sido formulada*", y a estos efectos la reclamante ha tenido la posibilidad de presentar todas aquellas justificaciones adicionales de su oferta que ha considerado oportunas, siendo estas analizadas pormenorizadamente por el personal técnico del órgano de contratación, no habiendo justificado su oferta suficientemente a juicio de la Mesa de Contratación

Manifiesta que el artículo 98.3 de la LFCP establece que la Mesa de Contratación evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos. Asimismo, establece que se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes.

Reitera que en este caso no se ha justificado satisfactoriamente el precio propuesto, pero tampoco se acredita suficientemente que con la oferta presentada se puedan cubrir los gastos salariales derivados del cumplimiento del Convenio Colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de Navarra (publicado en el BON núm. 70, de 10 de abril de 2017), por lo que la oferta de la reclamante no justifica el cumplimiento de una obligación que ya, por sí sola, es causa suficiente para rechazar la oferta presentada.

3ª. Alega que, por otra parte, tal y como señala el informe de la Jefa de Sección de Gestión no Asistencial del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra, hay otra serie de costes que no han sido suficientemente justificados:

- Se ofertan 353,50 horas por encima de las consideradas óptimas que no se tienen en cuenta en los costes justificados.
- No se estima ni justifica el resto de costes de productos, consumibles, amortización de utensilios, etc., tal y como se explica en el informe de la Jefa de Sección de Gestión Asistencial adjuntado junto al expediente de contratación. El interesado únicamente alude a un acuerdo con la empresa Diversey para obtener un 50% de descuento en los productos, pero no hace una estimación del coste de los mismos.
- Tampoco calcula el coste de amortización de utensilios (independientemente de que sean de su propiedad o no).
- Finalmente, respecto al beneficio industrial existen contradicciones, tal y como se señala en el citado informe.

Igualmente, el reclamante alega que mantiene un compromiso con el INEM que le permite reducir costes de personal por recibir subvenciones vinculadas a la contratación de personal en riesgo de exclusión, pero no acredita dicho acuerdo, alegando que carece de un documento formalizado.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

El informe técnico adjunto concluye que *no queda acreditado que cumplan con el convenio de aplicación más los costes de Seguridad Social, tal y como se exige en el pliego regulador y tampoco que, con el precio propuesto, R. M. L. pueda hacer frente a la oferta presentada*.

QUINTO.- El 23 de mayo se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - El SNS-O es un organismo autónomo adscrito al Departamento de Salud, por lo que se encuentra sometido a la LFCP en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1.b), siendo el acto impugnado susceptible de reclamación ante este Tribunal conforme al artículo 122.2.

SEGUNDO. - La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

TERCERO. - La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

CUARTO. - La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo planteadas, este Tribunal debe pronunciarse sobre la petición formulada por la reclamante relativa a la suspensión cautelar de la licitación hasta la resolución de la presente reclamación.

Al respecto, cabe señalar que la LFCP, modificada por la Ley Foral 17/2021, de 21 de octubre, prevé dicha suspensión de forma automática por la mera interposición de la reclamación. De este modo, dispone, en su artículo 124.4, que "*La impugnación de actos de trámite o de la adjudicación de un contrato, acuerdo marco o la impugnación de un encargo a un ente instrumental conllevará la suspensión automática del acto impugnado hasta el momento en que el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra adopte un Acuerdo sobre la reclamación presentada*".

Por su parte, el artículo 125 del mismo cuerpo legal, en el que se regulan las medidas cautelares, preceptúa, en su apartado 1º, que "*Los interesados en la licitación y adjudicación de un contrato público podrán solicitar del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en los plazos señalados en el artículo anterior, la adopción de medidas cautelares para corregir la infracción alegada o para impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, incluidas la suspensión del procedimiento o de cualquier decisión adoptada en el seno del mismo, siempre y cuando, en los citados casos, no se produzca la suspensión automática del acto impugnado prevista en el artículo 124.4 de esta ley foral*".

Por último, el apartado 3º del mismo precepto prevé que "*El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra recabará de la entidad afectada el expediente administrativo o la documentación del contrato. El órgano de contratación dispondrá de dos días hábiles para presentarlo y para efectuar las alegaciones que considere oportunas. Transcurrido dicho plazo, se haya aportado o no la documentación requerida, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra resolverá motivadamente, en el plazo de cinco días hábiles. Finalizado dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud, salvo que se haya solicitado la suspensión de un acto o del procedimiento de licitación, en cuyo caso la falta de notificación en plazo tendrá carácter estimatorio de la solicitud de suspensión.*

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de la suspensión automática de los actos de trámite, del acto de adjudicación, de un acuerdo marco o del encargo a un ente instrumental cuando se presente una reclamación especial en materia de contratación pública contra dichos actos".

Por consiguiente, con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado y, con ella, la del propio procedimiento de contratación, sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento respecto a la petición realizada por la reclamante.

SEXTO.- Entrando, ahora ya sí, en el debate de fondo planteado, impugna la reclamante la exclusión de su oferta acordada por la Mesa de Contratación, por ser anormalmente baja y no haber justificado satisfactoriamente el precio ofertado tras la solicitud cursada para ello.

Sostiene la reclamante que no pretende obtener beneficios sino sólo cubrir gastos ya que lo que le interesa es adquirir experiencia. En cuanto a los costes de personal, alega que están justificados por remisión al convenio colectivo y que incluyen las 353,50 horas ofertadas de más, aludiendo a la percepción de subvenciones por la contratación de personal en situación laboral desfavorable. En cuanto al resto de costes, les quita importancia por su importe. Apunta al descuento del 50% que consigue en el precio de los productos, al coste 0 derivado de la amortización de utensilios por ser de su propiedad, a la garantía de los salarios del personal fijo de la empresa con independencia de la adjudicación del contrato en cuestión y a la irrelevancia del beneficio industrial. Por todo ello, considera que la viabilidad de la oferta está justificada.

El órgano de contratación, por su parte, alega que el cálculo de costes de personal del pliego es de 39.684,3 euros, que no fue impugnado por ningún licitador, frente al coste al que alude la reclamante de 35.125,54 euros, que no justifica. Estima que con su oferta no puede cubrir los gastos salariales derivados del cumplimiento del convenio colectivo y que no justifica el resto de costes de productos, consumibles y amortización de utensilios, incurriendo, respecto al beneficio industrial, en contradicciones.

Expuestas las posiciones de las partes, debemos partir del hecho no controvertido de que, conforme a lo indicado en la cláusula 2.1 del cuadro de características del contrato, el precio máximo de licitación asciende a 45.640,11 euros, disponiendo la cláusula 10.3 que la oferta anormalmente baja se establece por referencia al precio máximo de licitación, fijándola en un 6% del mismo, de manera que la oferta económica de la reclamante, que ascendió a 39.999 euros, supone una rebaja del

12,36%, por lo que merece la calificación de oferta anormalmente baja, pues se encuentra por debajo del umbral a tales efectos fijado por el pliego.

Sentado lo anterior, se hace obligada la referencia al artículo 98 de la LFCP, que contiene la regulación de las ofertas anormalmente bajas, en los siguientes términos:

"1. El pliego determinará, por referencia al precio de licitación o al resto de ofertas presentadas, las condiciones para considerar anormalmente baja una oferta atendiendo al objeto de la prestación y las condiciones del mercado.

Cuando se presente una oferta anormalmente baja que haga presumir que no va a ser cumplida regularmente, antes de rechazar la oferta se comunicará dicha circunstancia a la persona afectada para que en el plazo de cinco días presente la justificación que considere oportuna.

La petición de información que se dirija a la licitadora deberá formularse con claridad de manera que esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta, especificando el parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

2. La justificación de la oferta podrá referirse, entre otras cuestiones, a las siguientes:

a) El ahorro que permite el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone quien licita para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por quien licita.

d) El cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o en las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo XIV de la Directiva 24/2014.

e) El cumplimiento por parte de los subcontratistas, de las obligaciones recogidas en el apartado anterior.

f) La posible obtención de una ayuda estatal por parte quien licita. Si el órgano de contratación decide rechazar la oferta por considerar que la ayuda estatal es ilegal, deberá informar de ello a la Comisión de la Unión Europea.

3. La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos.

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico de las personas cuyo conocimiento se considere apropiado para valorar los extremos contemplados en la justificación.

4. En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en la presente ley foral."

Previsión legal que trae causa del Considerando 103 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, conforme al cual "*Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los*

servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional".

Igualmente se hace necesario recordar la doctrina de este Tribunal respecto a las ofertas anormalmente bajas, contenida, entre otros, en Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, conforme a la cual la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. De este modo, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática. Por ello, la apreciación de la anormalidad de una oferta requiere la previa tramitación de un procedimiento en el que se solicite el informe del servicio técnico correspondiente y se dé oportunidad al licitador identificado para que demuestre que su proposición puede ser cumplida.

A este respecto, 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, dada la viabilidad y seriedad de la misma. Tal decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos, no teniendo ninguno de ellos carácter vinculante.

Así, conforme a lo señalado en el artículo 98.3 de la LFCP, el órgano de contratación sólo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos. Salvedad hecha de aquellos casos, indicados en el apartado 4 del mismo precepto, en que se compruebe que las ofertas son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en cuyo caso el rechazo de las ofertas deviene obligatorio por imperativo legal.

Para terminar, como ha indicado este Tribunal en numerosas ocasiones, la apreciación de la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde, en este caso, a la Mesa de Contratación o a la unidad gestora del contrato, si bien no constituye un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste, siendo competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla.

Se revela, a estos efectos, como fundamental la motivación del informe técnico evaluador de la justificación aportada por el licitador, por cuanto en caso contrario la decisión administrativa podría considerarse arbitraria, siendo exigible para fundamentar la exclusión del licitador una motivación reforzada, como así ha establecido el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución 657/2017, de 21 de julio. Siendo función de este Tribunal examinar si existe dicha motivación suficiente y adecuada, que refute razonadamente la justificación aportada por el licitador, o si, por el contrario, el reclamante desvirtúa la presunción de certeza y razonabilidad predicable de la citada discrecionalidad.

Bajo las premisas expuestas, procede abordar a continuación el análisis de la justificación aportada por la reclamante, así como de la valoración técnica realizada al respecto y asumida por la Mesa de Contratación, para determinar si cumple los

estándares de motivación reforzada y puede justificar la exclusión de la reclamante del procedimiento de licitación.

SÉPTIMO.- En el supuesto sometido a nuestra consideración, la Mesa de Contratación acordó la exclusión de la oferta de la reclamante por no justificar satisfactoriamente el precio ofertado al ser este anormalmente bajo conforme al criterio previsto en el pliego y ello con base en el informe técnico emitido sobre tal justificación.

En dicho informe, tras el análisis de la documentación justificativa aportada por la reclamante, se realiza una valoración de los apartados relativos a los costes de personal, productos, amortización de utensilios, útiles, herramientas y maquinaria, gastos generales y beneficio industrial, llegando a la siguiente conclusión:

"1.- En relación con el coste de personal adscrito al servicio.

R. M. L. estima el coste del personal en 35.125,54 euros, pero no presenta ningún cálculo ni estimación para justificar este coste, teniendo en cuenta que:

- *R. M. L. ofertó 2.141,50 horas de limpiador/a, una cantidad superior en 353,50 horas a las horas óptimas estimadas en el pliego regulador para poder realizar todas las tareas previstas (1.788 horas).*
- *R. M. L. presentó el compromiso de impartir, en caso de resultar adjudicataria, la formación a que se refiere el apartado 17.2 Condiciones especiales de ejecución íntegramente en horario laboral o se compensará con tiempo de descanso equivalente, a todas las personas pertenecientes a la empresa adjudicataria que realizan el servicio de limpieza en el centro objeto de este contrato.*

Manifiesta en sus alegaciones "obtiene ayudas del Estado debido que en todo momento tenemos un compromiso con el INEM de que cuando realizamos contrataciones se hagan contrataciones a trabajadores en situación desfavorecida

laboralmente y les hacemos contratos indefinidos en la empresa (menores de 30 años, personas mayores de 55, personas en exclusión social, etc…)", que justifica con la presentación de los recibos de liquidación de cotizaciones de febrero de 2021 y de enero de 2022. No presenta el citado compromiso con el INEM.

- *Con la información aportada no justifica que, por el coste estimado para el personal, pueda hacer frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial, más los costes de Seguridad Social, tal y como se exige en el pliego regulador.*
- *No justifica el coste de las 353,50 horas ofertadas por encima de las estimada como óptimas en el pliego.*
- *No justifica el coste de las sustituciones durante la formación a que se refiere el apartado 17.2 Condiciones especiales de ejecución.*

2.- En relación a otros costes.

R. M. L., no señala ninguna otra cantidad para el resto de costes, se deduce un coste de 4.873,46 euros para el resto de conceptos:

- *Productos, consumibles y útiles de limpieza, en este apartado hace referencia los grandes descuentos que consigue, presenta un acuerdo con la empresa Diversey para obtener un 50% de descuento, pero no hace una estimación del coste por este concepto.*
- *Amortización de utensilios, útiles, herramientas y maquinaria, declara que los tiene en propiedad, pero no estima coste.*
- *Gastos generales, para este apartado por un lado señala que la estructura de la empresa "es muy sencilla y eso conlleva a que los gastos generales estén muy simplificados y ajustados, debido a que la empresa es únicamente la persona autónoma que ha presentado a esta licitación y dicha persona hace todo y no tiene ningún gasto añadido", y por otro declara bajo juramento "Que la empresa cuenta con Personal Fijo en la empresa (Gerente, Administrativa, Encargado, Técnicos Mantenimiento, y Limpieza etc...).*

- *En cuanto al beneficio industrial, tampoco desglosa el importe o porcentaje, declarando "Aun contado con los gastos bastantes holgados tenemos una diferencia económica para poder en todo momento tener margen para cualquier imprevisto, anomalía, imprevisto salarial, etc…e incluso para tener beneficio".*

Ninguno de los conceptos anteriormente citados está valorado y justificado.

3.- Conclusiones

Del análisis de la justificación de R. M. L. se concluye que no justifica satisfactoriamente en absoluto la oferta presentada, por lo que se propone la exclusión".

Hemos de analizar, en consecuencia, si dicho informe ofrece la motivación reforzada que resulta exigible para fundamentar la exclusión del licitador, confrontándolo con las alegaciones formuladas en la reclamación en orden a su cuestionamiento, sin olvidar el ámbito de la discrecionalidad técnica en el que se inserta, sólo revisable en el supuesto de incurrir en arbitrariedad, discriminación o error patente.

En cuanto a los costes de personal, se objeta en el informe técnico la falta de justificación del coste estimado en 35.125,54 euros, teniendo en cuenta que, además, la reclamante oferta 353,50 horas más por encima de las horas óptimas estimadas en el pliego regulador para poder realizar todas las tareas y que se compromete a impartir al personal el curso de formación exigido en las condiciones especiales de ejecución dentro del horario laboral o compensando a los trabajadores con el tiempo de descanso equivalente, de tal manera que no queda acreditado que pueda hacer frente al coste derivado de la aplicación del convenio colectivo sectorial, más los costes de Seguridad Social.

En efecto, en la justificación de su oferta, la reclamante hace una estimación del coste de personal en 35.125,54 euros, afirmando el cumplimiento de sus obligaciones en materia laboral, pero sin aportar cálculo o desglose alguno que permita su

comprobación, de tal manera que no resulta justificado que con el mismo pueda cubrir los costes derivados de la aplicación del convenio colectivo, así como los de Seguridad Social.

Por el contrario, tal y como señala el órgano de contratación, el coste salarial derivado de la ejecución de este contrato se estimó en 39.684,30 euros, conforme al cálculo que se recoge en el cuadro adjunto al informe de necesidad obrante en el expediente de contratación, en el que se tuvieron en cuenta las retribuciones del Convenio Colectivo, los costes de la Seguridad Social y otros conceptos, como el plus de penosidad, la antigüedad y el absentismo.

De este modo, la reclamante no justifica que en la estimación del coste de personal en 35.125,54 euros que realiza haya incluido todos los conceptos salariales y los costes de Seguridad Social, y todo ello en referencia al convenio colectivo de aplicación, ya que no detalla de ninguna manera su cálculo, de modo que ha de estimarse correcta la valoración que, al respecto, efectúa el informe técnico.

Y mayor intensidad alcanza la falta de justificación de los costes de personal y del cumplimiento del convenio colectivo, si se tiene en cuenta que la reclamante ofertó 353,50 horas por encima de las contempladas en el pliego, así como el compromiso de formación establecido en las condiciones especiales de ejecución dentro del horario laboral o con compensación con tiempo de descanso, que no acredita pueda prestar con los 35.125,54 euros de coste de personal estimado.

Nada obsta a lo anterior, la alegación recogida en la justificación de la oferta anormalmente baja sobre la percepción de subvenciones como consecuencia de un supuesto compromiso con el INEM de contratar a trabajadores en situación laboral desfavorecida, compromiso, ni subvenciones, respecto de los que aporte prueba documental alguna, más allá de justificar determinadas bonificaciones en la cuota de la Seguridad Social de las que es beneficiario. Así, la reclamante no presenta ningún cálculo del ahorro que le suponen dichas bonificaciones, de manera que no justifica su repercusión en los costes de personal.

Resta añadir que en modo alguno puede admitirse la pretendida postergación que hace la reclamante en su justificación al momento de prestación del servicio objeto del contrato, toda vez que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 98 LFCP, el momento oportuno para justificar la oferta anormalmente baja es en el trámite que a tal efecto se le otorga al licitador en virtud de dicho precepto, no durante la ejecución del contrato, ya que lo que se pretende precisamente es garantizar su viabilidad.

En lo que se refiere al resto de costes, el informe técnico de valoración de la justificación de la oferta cuestiona la falta de estimación del coste de los productos, limitándose la reclamante a aducir el descuento del 50% que obtiene de la empresa Diversey. Y así parece, por cuanto absoluto silencio se guarda en la documentación justificativa sobre el coste de los productos y sobre el cálculo del ahorro que supone tal descuento de su proveedor.

Lo mismo puede decirse de la inexistente estimación del coste de amortización de utensilios, que, frente a lo señalado en la justificación de la oferta, no puede entenderse que sea de 0 euros por ser tales útiles de propiedad de la empresa, por cuanto dicho coste, indebidamente omitido, viene referido, no al precio de adquisición de tales elementos, sino a la pérdida de valor derivada de su utilización.

Respecto a los gastos generales, en el informe técnico se destaca la contradicción entre la afirmación que se hace en la justificación de la oferta de que "nuestra estructura de empresa es muy sencilla y eso conlleva a que los gastos generales estén muy simplificados y ajustados, debido a que la empresa es únicamente la persona autónoma que ha presentado a esta licitación y dicha persona hace todo y no tiene ningún gasto añadido", y la declaración jurada que acompaña en la que expresa "Que la empresa cuenta con Personal Fijo en la empresa (Gerente, Administrativa, Encargado, Técnicos Mantenimiento, y Limpieza etc...)", siendo lo cierto que dicho coste, que necesariamente ha de concurrir en toda empresa, no está valorado ni justificado.

Finalmente, en lo que hace al beneficio industrial, se aprecia similar incoherencia, por cuanto en la justificación se indica que el coste permite un cierto margen de beneficio y, sin embargo, se insiste en justificar la oferta anormalmente baja en la ausencia de pretensión de beneficio y sí de simple cobertura de los gastos, al margen de lo cual es patente, como señala el informe técnico, la falta de cuantificación del mismo, siquiera por referencia porcentual, que permita comprobar la viabilidad de la oferta.

Cabe concluir, por tanto, que no se acredita suficientemente por la reclamante la viabilidad de su oferta anormalmente baja, tal y como, de manera motivada, se recoge en el informe técnico de valoración, que contiene las razones por las cuales entiende que la oferta no podrá cumplirse satisfactoriamente, y cuya presunción de acierto no ha sido desvirtuada.

De esta manera, no habiendo justificado la reclamante la viabilidad de su oferta, la exclusión de la misma acordada por la Mesa de Contratación resulta ajustada a derecho, de donde se deriva la procedencia de la desestimación de la reclamación interpuesta.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por don R. L. M. frente al acuerdo de la Mesa de Contratación, de 3 de mayo de 2022, por el que se excluye su oferta del contrato *SER 86/2022: Limpieza del Banco de Sangre y Tejidos de Navarra*, licitado por el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a don R. L. M., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 6 de julio de 2022. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Idoia Tajadura Tejada.