

**ASUNTO: INFORME VALOR ANORMAL O DESPROPORCIONADO EN LA LICITACION DEL CONTRATO DE SERVICIO “LOTE 1: SERVICIO DE LIMPIEZA DEL CENTRO RESIDENCIAL “NINA JAUBERT”**

**INTERESADO: INTEGRACIÓN DE ACTIVIDADES MEDIOAMBIENTALES SL**

En relación al asunto arriba indicado, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), cumpíeme informar:

**ANTECEDENTES**

**Primero.-** Por la Mesa de Contratación en sesión celebrada el 13 de noviembre de 2023, se acuerda requerir al licitador Integración de Actividades Medioambientales SL., cuya oferta estaba incurso en valor anormal o desproporcionado, para la justificación de la misma, comunicándose a través de la plataforma de contratación del sector público, con fecha 13 de noviembre de 2023.

**Segundo.-** Con fecha 23 de noviembre de 2023, se presenta a través de dicha plataforma, escrito por el licitador Integración de Actividades Medioambientales SL, de justificación de la oferta.

**INFORME.-**

**Primera.-** El requerimiento solicita en base al artículo 149 de la LCSP, que se justifique las condiciones de la oferta que permiten determinar el bajo nivel de precios de la misma, y, en particular, en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar el servicio, la innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar los servicios, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación... Y a efectos, de valorar esta justificación se puede tomar el criterio interpretativo de las justificaciones de ofertas incursas en valor anormal o desproporcionado. En este sentido, se puede citar distintas resoluciones adoptadas por los Tribunales Administrativos. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en la Resolución 836/2016, sostiene: ( ... )“Quinto. La resolución recurrida acordó la exclusión de la ahora recurrente, ÁLAVA INGENIEROS, SA (en lo sucesivo AISA) por entender que su oferta incurría en baja temeraria. Como primer motivo del recurso protesta AISA por la insuficiencia del requerimiento que el órgano de contratación le dirigió al objeto de que justificara su baja temeraria. Frente a ello replica el órgano de contratación en su informe que el requerimiento se sujetaba a las exigencias del artículo 152.3 del TRLCSP. ( ... )( ... )Octavo. Del ordinal anterior resulta que la controversia se circunscribe a si la ahora recurrente AISA ha justificado debidamente su oferta económica. Cuestión que debe comenzar con la reiteración de las pautas establecidas por este Tribunal para valorar si resulta suficiente la justificación de una baja temeraria. En este sentido Resolución 485/2016, de 24 de junio: “En cuanto se refiere a la hipotética baja temeraria, hemos de recordar aquí nuestra doctrina construida sobre el artículo 152 del TRLCSP pero trasladable, mutatis mutandi, a al artículo 82 de la LCSE. En múltiples ocasiones hemos tenido la oportunidad de pronunciarnos sobre la presunción de temeridad por ofertas anormalmente bajas en nuestro sistema contractual público (por todas Resoluciones números 276/2011, de 16 de noviembre, 298/2011, de 7 de diciembre, 280/2012, de 5 de diciembre, 284/2012, de 14 de diciembre, Resolución 42/2013, de 23 de enero, 202/2013, de 29 de mayo, 508/2013, de 14 de noviembre, 559/2014, de 22 de julio, 826/2014, de 31 de octubre, 832/2014, de 7 de noviembre, 225/2015, de 6 de marzo de 2015 y 297/2015 de 30 de marzo). Como hemos reiteradamente señalado el TRLCSP establece la posibilidad de rechazar una proposición cuando se considere que no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. El rechazo de las proposiciones temerarias persigue garantizar la ejecución del contrato haciendo efectivo el principio de eficiencia y necesidad del contrato, al destacarse la importancia del cumplimiento de los fines institucionales que se persiguen con la contratación pública. Se trata de evitar que la ejecución del contrato se frustre como consecuencia de una proposición que en atención a sus valores sea desproporcionada no



*cumpliéndose el fin institucional que se persigue con el contrato. También hemos señalado que cuando los pliegos fijan límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales, la superación de tales límites no permite excluir de modo automático la proposición, dado que es preciso la audiencia del licitador a fin de que éste pueda justificar que, no obstante los valores de su proposición, si puede cumplir con el contrato. De esta manera la superación de los límites fijados en el pliego se configura como presunción de temeridad que debe destruirse por el licitador, correspondiéndole sólo a éste la justificación de su proposición, de modo que su silencio conlleva el rechazo de la proposición. También dijimos que es necesario que los licitadores justifiquen la viabilidad de su oferta, pues como hemos señalado en otras resoluciones (entre otras en la Resolución 236/2012, de 31 de octubre), para “conjugar, de una parte, el interés general a que subviene la contratación pública, y de otra la garantía a los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia que presiden su tramitación”, la finalidad de la Ley es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas anormales o desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento. “El reconocimiento de tal principio exige de una resolución «reforzada» por parte del órgano de contratación, que desmonte las argumentaciones y justificaciones aducidas por el licitador para la sostenibilidad de su oferta, que deberán referirse en particular: al ahorro, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables para efectuarla prestación”. ( ... )( ... ) Como hemos señalado reiteradamente en numerosas resoluciones, la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin comprobar antes su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta. Para el órgano de contratación, no se trata tanto de una cuestión sujeta a la discrecionalidad técnica-que opera en la apreciación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor-, sino de analizar y, en su caso, refutar de manera razonada la justificación del licitador”.*

O en las resoluciones del TACRC: 637/2015 de 10 de julio, 17/2016 de 15 de enero, 196/2016 de 11 de marzo, o 312/2016 de 22 de abril, que expone que lo que se trata, en definitiva, no es de acreditar la congruencia de la oferta económica mediante una justificación pormenorizada y detallada en términos contables, sino de conseguir que el órgano de contratación, de forma razonable y razonada, llegue a la convicción de que la oferta puede ser cumplida por el licitador y, a tales efectos, el abanico de argumentos, elementos y circunstancias a tener en cuenta, resulta mucho más amplio que la dicción literal del art. 152 del TRLCSP, articulándose así una solución más conforme a los principios del Derecho Europeo, que facilita la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa.

Completando este criterio interpretativo, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, 379/2014, de 9 de mayo, que sostiene “*las normas sobre presunción de temeridad no deben considerarse como un fin en sí mismas, sino como un elemento que permite valorar si el contrato se puede ejecutar por la empresa que lo propone. En este sentido, no vulnera las normas sobre temeridad el que se adjudique el contrato a una empresa que va a ejecutarlo disminuyendo sus beneficios por debajo de lo que sería esperable o incluso a pérdidas o porque pueden existir muchas y muy diferentes motivaciones para ejecutar el contrato en esas condiciones. Las normas sobre temeridad no imponen de manera absoluta la necesidad de valorar la congruencia económica de la oferta en sí misma, sino si es viable que la empresa licitadora la ejecute. En este punto cobran especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora.*”

**Segundo.-** Sobre la base de lo expuesto, se examina la justificación dada por el licitador Integración de Actividades Medioambientales SL, el cual en su justificación, realiza un estudio del coste del servicio, con el siguiente desglose:

Coste del personal (según convenio colectivo provincial de limpieza de edificios y locales de Santa Cruz de Tenerife): 55.862,84€,

Otros costes (Productos y consumibles): 2.793,14€

Otros costes (maquinaria, uniformes, epí's y otros: 1.000,00€

Total Costes directos: 59.655,98€



Gastos Generales y Beneficio industrial (2,52%): 1.544,02€

Total coste del servicio: 61.200,00€, que se corresponde con el precio ofertado sin IGIC.

El licitador expone que como Centro Especial de Empleo y tener el personal que presta servicio certificación de discapacidad en mas de un 33%, la cuota de la seguridad social está bonificada en un 100% en aplicación del artículo 4. Apartado B, número 1 de la Orden de 16 de octubre de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo, que dispone: *“Bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta. Estas bonificaciones serán deducidas directamente por los centros especiales de empleo, previa autorización de la Administración, de las cuotas a liquidar mensualmente a la Seguridad Social, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia”.*

Por tanto, no se incluiría dentro del coste de personal la cuota de la seguridad social a cargo de la empresa.

Asimismo, como centro especial de empleo se subvenciona el 50% del salario mínimo interprofesional para una jornada normal o la parte proporcional si es inferior, en aplicación del artículo 4. Apartado B, número 2 de la Orden de 16 de octubre de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo, que prevé: *“Subvenciones del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por minusválido que realice una jornada de trabajo laboral normal y que esté en alta en la Seguridad Social, por un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional. En el caso de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada”.* La empresa invoca la percepción de esta subvención del 50% del SMI, que supone un importe de 20.601,00€. Sin embargo, el personal a subrogar en este servicio, no es personal con discapacidad.

En consecuencia, es la condición de Centro Especial de Empleo del licitador, le otorga el acceso a las ayudas que concede el Estado para el fomento del mantenimiento de puestos de trabajo de personas con discapacidad.

Respecto de la subvención de pago del 50% o parte proporcional del salario mínimo interprofesional, lo computa como beneficio industrial y no dentro del coste del servicio, pues no cabría para el personal que por subrogación prestaría el servicio objeto de contrato.

Teniendo en cuenta, asimismo, la interpretación que sobre la admisión de estas subvenciones en el coste del servicio, dan los Tribunales de recursos contractuales, así cabe citar la Resolución nº 300/2019, de 10 de julio de 2019, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, que expone:

*“...No obstante, en el supuesto que nos ocupa las recurrentes están calificadas y registradas como CEE, lo que implícitamente conlleva ser beneficiario de una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la seguridad social, tratándose de ayudas estatales, sujetas a legislación básica con independencia de quien haya otorgado dicha calificación, regulándose su concesión en la Orden de 16 de octubre de 1998 por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas y subvenciones públicas destinadas al fomento de la integración laboral de los minusválidos en centros especiales de empleo y trabajo autónomo. La Dirección General del Servicio Público de Empleo de la Comunidad de Madrid fomenta la integración laboral de las personas con discapacidad a través de diversas líneas de subvenciones, entre otras, subvencionan parcialmente los costes salariales de los trabajadores con discapacidad con una cuantía equivalente al 50% del Salario Mínimo Interprofesional o la parte proporcional según la jornada trabajada. Así es innegable el fomento y promoción en materia de integración laboral de las personas con discapacidad tanto en la legislación especial de la materia como en la normativa contractual, siendo importante a estos efectos, como expresamente recoge el considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva*

*2004/18/CE, el papel que pueden desempeñar los talleres protegidos y otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración*



de personas discapacitadas.

Los motivos expuestos llevan a este Tribunal a matizar en relación con los CEE nuestro criterio general de no tomar en consideración subvenciones no concedidas, coincidiendo en este sentido con el TACRC (Resolución 884/2018 de 5 de octubre) en cuanto a que los beneficios alegados por las recurrentes están sujetos a dos requisitos que cumplen: ostentar la condición de Centro Especial de Empleo y emplear a personas con discapacidad, aunque las subvenciones no estén garantizadas y dependan de la convocatoria y consignación presupuestaria anual.

Asimismo la citada Resolución del TACRC afirma que "El que sucesivas convocatorias pudieran disminuir y aun suprimir esas subvenciones es un factor más del riesgo empresarial, que puede disminuir y aun invertir el sentido del margen de beneficio previsto, pero que incluso, como argumenta el informe de la Consejería, se podría asumir con un ajuste en otros gastos y una reducción del beneficio empresarial"..."

O la Resolución nº 11/2021, de abril de 2021, del Tribunal Administrativo de Recurso Contractuales del Ayuntamiento de Málaga, que expone: "...Como así recoge la última resolución que se relaciona del TACRC, nº1017/2020, de 28 de septiembre, que precisamente afecta a la misma empresa aquí recurrente pero a su filial en Galicia, que establece: "Si bien el importe de las subvenciones y bonificaciones es de gran entidad en esta oferta, dada la naturaleza de la recurrente como centro especial de empleo y la casi automaticidad de las ayudas previstas en la Orden de 16 de octubre de 1998 para centros de esta naturaleza según se desprende de los artículos 3 ("beneficiarios") y 4 B ("ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo") y 5 ("requisitos") de la citada norma (bastaría con el requisito de ser centro especial de empleo y emplear a trabajadores minusválidos), es del todo razonable suponer que se van a disponer de estas subvenciones."

Si bien computados los costes totales del servicio, en el que se incluye la bonificación del 100% de la seguridad social, queda un margen muy reducido de gastos generales y beneficio industrial, en base al criterio mantenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en diversas resoluciones, por otras la 379/2014, de 9 de mayo, que sostiene "**las normas sobre presunción de temeridad no deben considerarse como un fin en sí mismas, sino como un elemento que permite valorar si el contrato se puede ejecutar por la empresa que lo propone. En este sentido, no vulnera las normas sobre temeridad el que se adjudique el contrato a una empresa que va a ejecutarlo disminuyendo sus beneficios por debajo de lo que sería esperable o incluso a pérdidas o porque pueden existir muchas y muy diferentes motivaciones para ejecutar el contrato en esas condiciones. Las normas sobre temeridad no imponen de manera absoluta la necesidad de valorar la congruencia económica de la oferta en sí misma, sino si es viable que la empresa licitadora la ejecute. En este punto cobran especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora**", y atendiendo a la circunstancia de contar el licitador con ayudas del Estado por tener la condición de CEE, el volumen de trabajadores (+300 trabajadores en Canarias), que le permite reducir los costes de estructura y obtener mejores condiciones con los proveedores (volumen de negocio global y economía de escala), el conocimiento y experiencia en la prestación de servicios de limpieza de edificios, otorga todo ello una relevancia especial a las condiciones del licitador para dar viabilidad a la ejecución del contrato.

#### CONCLUSION:

La justificación presentada por el licitador no puede determinarse que sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico, o disconforme respecto de las disposiciones y normativa laboral y medio ambiental, y las cuantías económicas destinadas al pago de los conceptos retributivos a los trabajadores son acordes al convenio de aplicación.

Este es mi informe que someto a cualquier otro mejor fundado en derecho, y se eleva al órgano de asistencia a fin que acuerde lo procedente.

Villa de Breña Alta.

Documento firmado electrónicamente al margen

**Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta**





AYUNTAMIENTO DE LA  
VILLA DE BREÑA ALTA

---

**Ayuntamiento de la Villa de Breña Alta**

C/ Blas Pérez González, 1, Villa de Breña Alta. 38710 (Santa Cruz de Tenerife). Tfno. 922 437 009. Fax: 922 437 597

Cód. Validación: AMYDFY4KRXY6LKA3JPS9ZHC  
Verificación: <https://breñaalta.sedelectronica.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 5 de 5

