

CONSEJERÍA DE SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
Avda. de la Américas, 2
06800- Mérida
susana.maria@salud-juntaex.es
josefina.navas@salud-juntaex.es

NOTIFICACIÓN

Con fecha 28 de octubre de 2020, por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura se ha aprobado la siguiente:

«Resolución núm. 56/2020, de 28 de octubre.»

En Badajoz a 28 de octubre de 2020, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia de su titular D.^a M.^a Concepción Montero Gómez y con la presencia de los vocales D. Luis López Reyes, D. Pedro Escribano Fernández y D. José Luis Martín Peyró, quien además actúa como Secretario, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación registrado con el número RC 125/2020, presentado por D. José Antonio López Alvarellós, en nombre de Alvalop Servicios XXI S.L.U. frente a las resoluciones de 26 de agosto de 2020, de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Servicios Sociales por las que se acuerda la adjudicación de los lotes 1 y 2, respectivamente, del contrato de servicio de «*Punto de encuentro familiar en las localidades de Badajoz, Cáceres y Plasencia*», tramitado con el número de Expte: 20PS241CA005.

Ha sido ponente el Sr. D. Pedro Escribano Fernández.

I. Antecedentes de hecho.

1.- El día 18 de septiembre de 2020 se recibe en la Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano administrativo de resolución de recursos contractuales, el recurso especial en materia de contratación al que se ha hecho referencia anteriormente, presentado a través del registro electrónico del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Ministerio de Hacienda) el 17 de septiembre.

2.- Con esa misma fecha, 18 de septiembre, se efectúa requerimiento al órgano de contratación de la documentación que preceptúa el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

3.- Es de interés para la resolución de este recurso lo que a continuación se detalla:

- . Memoria económica fechada el 7 de octubre de 2019.
- . Resolución del órgano de contratación, de fecha 6 de noviembre de 2019, por la que se aprueba el expediente de contratación, el gasto, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT).
- . PCAP y PPT.
- . Publicación del anuncio de licitación en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PLACSP) con fecha 6 de noviembre de 2019.
- . Actas de las sesiones de la Mesa de Contratación.
- . Requerimiento relativo a la justificación de la oferta incurso en presunción de anomalía por su bajo coste a la mercantil Alvalop Servicios XXI S.L.U. (en adelante Alvalop) publicado en la PLACSP el 2 de junio de 2020.
- . Documentación aportada por la recurrente en atención al requerimiento reseñado.
- . Solicitud de aclaraciones a la justificación de la oferta presentada por Alvalop, suscrita por la Jefa de Servicio de Contratación Administrativa.
- . Respuesta de Alvalop fechada el día 22 de junio a las aclaraciones solicitadas.
- . Informes técnicos suscritos el 10 de julio y 27 de julio de 2020 por el Servicio de Adolescencia y Familias de la Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familia, en relación a la justificación aportada.
- . Acta de la sesión de la Mesa de contratación celebrada telemáticamente los días 20 y 28 de julio de 2020, en la que acuerda proponer el rechazo de la oferta de Alvalop, una vez evaluada la información y documentación proporcionada por el licitador y vistos los informes técnicos elaborados al efecto.
- . Resolución de 26 de agosto de 2020 de la Secretaría General de la Vicepresidencia Segunda y Consejería de Sanidad y Políticas Sociales por las que se acuerda la adjudicación de los lotes 1 y 2 del contrato y excluir a la entidad Alvalop, en los mismos, por no haber justificado la oferta anormalmente baja presentada, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP. Consta la notificación mediante su publicación en la PLACSP el 28 de agosto siguiente.
- . Informe del órgano de contratación al recurso interpuesto por Alvalop establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

4.- Por la Presidencia de la Comisión Jurídica de Extremadura, con fecha 28 de septiembre de 2020, se procede a admitir el citado recurso contractual dando traslado del mismo a los interesados en el procedimiento, confiriendo el oportuno plazo para que se presenten alegaciones, sin que se haya hecho uso de su derecho al trámite por ninguno de los licitadores.

5.- Advertida la ausencia de documentos que se estiman esenciales para la resolución del recurso, tales como el requerimiento de justificación de la oferta, la justificación presentada por el licitador y el informe técnico sobre la viabilidad de la misma que motiva la propuesta de exclusión por la Mesa al órgano de contratación, se efectúa este requerimiento el 15 de octubre de 2020, recibándose contestación al respecto el mismo día.

6.- No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó la fase de instrucción del procedimiento con la documentación obrante en el expediente, elevándose propuesta de resolución que, incluida en el orden del día de la sesión plenaria reflejada en el encabezamiento, es aprobada por unanimidad.

II. Fundamentos de derecho.

Primero.- La competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación corresponde a la Comisión Jurídica de Extremadura, a tenor de lo establecido en el apartado 6.a) de la disposición adicional primera de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, y, en desarrollo de la misma, por el artículo 52.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 99/2009, de 8 de mayo y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP.

Segundo.- El recurso se interpone, como ya señalábamos, formalmente frente a las resoluciones de adjudicación de los lotes 1 y 2 de un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a la cantidad de 700 032€, pero, desde el punto de vista sustantivo, lo que realmente Alvalop está impugnando es su exclusión en el procedimiento.

En este sentido el artículo 44 de la LCSP, en su apartado 2.c), establece entre las actuaciones que podrán ser objeto de recurso «*Los acuerdos de adjudicación*».

Previamente el apartado 1 de este artículo 44 señala que «*Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros».

En consecuencia, el recurso interpuesto tiene la consideración de recurso especial en materia de contratación de conformidad con el citado artículo 44 de la LCSP, habiéndose presentado dentro del plazo de 15 días hábiles que prescribe el artículo 50.1 de la LCSP, y por quien ostenta la debida representación.

Tercero.- En cuanto a la legitimación para la interposición del recurso, la misma le viene conferida por aplicación del artículo 48 de la LCSP «*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso*», al tratarse de un licitador que ha quedado excluido una hipotética estimación del recurso le incorporaría nuevamente al procedimiento de licitación.

Cuarto.- Analizadas las cuestiones formales relativas a la admisibilidad del recurso y siendo una cuestión pacífica que la oferta de Alvalop resultó incurso en presunción de anormalidad por su bajo importe, procede ahora que nos pronunciemos sobre la cuestión relativa a la existencia o no de una suficiente justificación de la viabilidad de su oferta y a la carencia o no de motivación bastante del órgano de contratación para su rechazo.

Este órgano en resoluciones anteriores, valga por todas la nº 41/2020, de 23 de julio, donde con transcripción de los artículo 149 de la LCSP y 69 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, ha manifestado que en la normativa aplicable en contratación del sector público *«se establece un procedimiento contradictorio para evitar el rechazo automático de una propuesta, dando al licitador la oportunidad de justificar la composición de su oferta económica, y posibilitar que el órgano de contratación, previo asesoramiento técnico del servicio correspondiente, pueda asegurarse de la viabilidad de la oferta y consecuente ejecución satisfactoria de la prestación. No se exige que el licitador justifique exhaustivamente su oferta desproporcionada, sino una argumentación que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se pueda llevar a cabo; en buena lógica, la justificación debe ser más profunda cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.*

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 29 de marzo de 2012, Asunto C-599/10, «...Así pues, la existencia de un debate contradictorio efectivo entre el poder adjudicador y el candidato, en una fase adecuada del procedimiento de examen de las ofertas, a fin de que éste pueda probar que su oferta es seria, constituye una exigencia de la Directiva 2004/18, destinada a evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar una sana competencia entre las empresas».

Dicho esto, consta en el expediente que el día 2 de junio de 2020 se publica en la PLACSP requerimiento a Alvalop de justificación de su oferta en presunción de anormalidad por bajo importe.

En tiempo y forma, Alvalo presenta justificación de su oferta para los lotes 1 y 2, tras hacer una serie de consideraciones generales, en concreto 11 puntos, incorpora un anexo I en el que manifiesta que: *«Teniendo en cuenta la Memoria Económica del contrato, a continuación se detalla nuestro presupuesto para las actividades incluidas en los pliegos que rigen la contratación, en donde se contemplan costes salariales y cualquier tipo de gasto necesario para la realización del proyecto».*

Lote 1 Badajoz

Partiendo de la tabla del personal a subrogar, incorporada como anexo II del PPT, donde se establece como salario bruto anual 11.380,32€ para cada una de las dos personas en la categoría de Mediadora, hace la siguiente oferta:

	BASE	SS	TOTAL ANUAL	24 MESES
MEDIADORA	11.380,32€	3.641,70€	15.022,02€	30.044,04, €

MEDIADORA	11.380,32€	3.641,70€	15.022,02€	30.044,04€
			TOTAL	60.088,09€

A lo que suma 4.500€ según expresa el licitador como «cantidad a tanto alzado que cubre holgadamente la mejora en horas ofertadas (218 horas)», 11.000€ en instalaciones y equipamientos y 1.000€ de gastos generales, así el desglose lo refleja en la siguiente tabla:

Total Costes (sumatorio)	76.588,09€
Beneficio Industrial (9,14%)	7.711,91€
PRESUPUESTO TOTAL	84.300,00€+ IVA

Lote 2 Cáceres

Partiendo de la tabla del personal a subrogar, incorporada como anexo II del PPT, donde se establece como salario bruto anual 10.620,63€ para cada una de las dos personas en la categoría de Mediadora, hace la siguiente oferta:

	BASE	SS	TOTAL ANUAL	24 MESES
MEDIADORA	10.620,63€	3.219,96€	13.282,32€	26.564,63€
MEDIADORA	10.620,63€	3.219,96€	13.282,32€	26.564,63€
			TOTAL	53.129,26€

A lo que suma 4.500€, también en expresión del licitador, como «cantidad a tanto alzado que cubre holgadamente la mejora en horas ofertadas (218 horas)», 11.000€ en instalaciones y equipamientos y 1.000€ de gastos generales, así el desglose lo refleja en la siguiente tabla:

Total Costes (sumatorio)	69.629,26€
Beneficio Industrial (17,40%)	14.670,74€
PRESUPUESTO TOTAL	84.300,00€+ IVA

Una vez analizada la justificación presentada, por la Jefa de Servicio de Contratación Administrativa se solicita aclaración, concediendo plazo de tres días, que concreta en los términos siguientes:

«Habiéndose recibido sendos informes justificativos de la oferta económica efectuada por la empresa ALVALOP SERVICIOS XXI, licitadora en el expediente de contratación administrativa 20PS241CA005, lotes 1 y 2, en los que se encontraría incurso en presunción de anormalidad, de conformidad lo señalado en el CRC del expediente de contratación y el artículo 149 LCSP 9/2017 y al objeto de emitir informe técnico razonado por parte de este servicio, resulta procedente solicitar a la identificada aclaraciones respecto a los siguientes extremos, disponiendo de un plazo de 3 días, a contar desde el envío de la correspondiente comunicación, para presentar su aclaración a través de la citada plataforma:

1. Habiéndose señalado por parte de ALVALOP SERVICIOS XXI en los escritos de justificación de su oferta antes aludidos, que **“los salarios fijados para el Personal Técnico cumplen con la legislación vigente en materia laboral, y cuentan con la cobertura social marcada por la ley”, se hace preciso conocer el convenio colectivo empleado por el licitador para el cálculo de las retribuciones (con indicación de su denominación y publicación del mismo, aportándose referencia válida que permita su localización y consulta), así como justificación razonada y detallada de las cuantías descritas por la misma relativas a costes salariales, que deberá incluir desglose detallado de los distintos conceptos que conforman las retribuciones de los trabajadores, con referencia al convenio colectivo empleado, así como especificación del resto de gastos a cargo del empleador. Deberá indicarse la escala temporal respecto a la que se aporten las indicaciones efectuadas (anual, para todo el periodo de ejecución del contrato u otros).**

2. Refiriendo el licitador en los informes aportados por éste, antes referenciados, la cuantificación de 4.500€ en concepto de gastos salariales relativos a horas de prestación obligatoria como consecuencia de haber ofertado 4 unidades de la mejora consistente en “Bolsa de horas”, según se detalla en el acta correspondiente de la Mesa de Contratación, interesa conocer una descripción justificada y razonada de la fórmula de obtención de dicha cuantía, **con señalamiento y exposición, en su caso, del ajuste de la misma al convenio colectivo aplicable identificado en el punto anterior**, así como señalamiento justificado y razonado del número total de horas computadas para el cálculo. Todo ello por entenderse señalado en el escrito inicial de la entidad un número de horas, para cada lote y relativas al periodo total de ejecución del contrato primitivo de 24 meses, de 218 horas; señalando no obstante el CRC que cada unidad ofertada en este criterio de adjudicación se corresponderá con 218/4 horas, a ejecutar en cada año natural de vigencia del contrato.

3. Justificación de no incorporación de gastos de estructura. A pesar de haberse indicado por parte del licitador que “La empresa cuenta con un equipo de administración propio lo que supone un ahorro de los gastos de secretaría y gestión resultantes de la contratación del Equipo de Trabajo y de todos los trámites administrativos necesarios para la realización del servicio”, **no se incorporan los gastos de estructura en el informe emitido ni se describe la solución o fórmula que justifica dicha omisión.**

4. Justificación de la no incorporación de gastos de formación. A pesar de haberse indicado por parte del licitador que “El Equipo de Trabajo recibirá, por parte de la empresa licitadora, formación específica y actualizada para poder realizar de una forma eficaz y eficiente los trabajos objeto del contrato. La empresa favorecerá igualmente que el personal del Equipo de Trabajo amplíe su formación en las áreas que sus funciones lo precisen, de acuerdo con lo estipulado en la normativa del régimen de trabajadores vigente”, **no se incorporan los**

gastos de formación de la plantilla de trabajadores en el informe emitido ni se describe la solución o fórmula que justifica dicha omisión.

5. Desglose razonado de costes relativos a instalaciones y medios materiales. Señalándose por parte del licitador que "Se valora en nuestra oferta la disposición de los medios materiales reseñados en el PPT, en lo que se refiere a equipamiento e instalaciones.", **se solicita pueda aportarse desglose razonado y justificado de estimaciones de gastos en estos conceptos.**

Todo ello al objeto de poder proceder a la emisión de informe razonado, de conformidad con lo señalado en el art. 149 LCSP 9/2017 y siempre que la requerida petición de aclaración o ampliación de información se entienda, por el órgano de contratación, procedente y ajustada a derecho.

Todo ello para todos y cada uno de los lote señalados (lote 1 y lote 2) del expediente 20PS241CA005.» (El resaltado en negrita es nuestro).

Atendiendo la citada solicitud de aclaración, Alvalop presenta escrito en tiempo y forma con los siguientes argumentos:

«1) Costes Laborales

En relación a lo solicitado, y entendiendo el carácter vinculante de lo estipulado en los pliegos que rigen la contratación, ALVALOP SERVICIOS XXI SLU, en su anterior escrito de justificación de oferta ya presentó concretamente los costes relacionados con las relaciones laborales existentes, basados en lo expuesto en pliegos. **En esa justificación se detalla lo reflejado en el Anexo II del PPT, y se hacen los cálculos necesarios para su valoración en el presupuesto total del servicio.(...).**

2) Bolsa de Horas:

Con respecto a la Mejora ofertada "bolsa de horas", entendemos que nuestro cálculo (4.500,00 €) está basado en lo reflejado en el PCAP con respecto al número de horas de referencia (218). En nuestro informe de justificación de oferta, teníamos en cuenta que $x=218$ horas, que es el resultado de 4 lotes de horas, atendiendo a lo estipulado en pliegos. Además, en su escrito de aclaraciones, solicitan exactamente lo mismo ("... señalando no obstante el CRC que cada unidad ofertada en este criterio de adjudicación se corresponderá con $218/4$ horas, a ejecutar en cada año natural de vigencia del contrato..."), es decir, 54,5 horas en cada año natural de vigencia.

Atendiendo a lo estipulado en el convenio de referencia, los cálculos son los siguientes:

MEDIADORA:

BASE/año – jornada completa: 21.910,05 €

SS: 7.230,31 €

TOTAL ANUAL: 29.140,36 €

COSTE/ hora: 16,65 €

COSTE anual ofertado ($218/4$) = 54,5 horas: 907,42 €

COSTE TOTAL (24 meses): 1.814,85 €

3) Gastos de Estructura.

Los referidos gastos en ALVALOP SERVICIOS XXI SLU nunca se han computado a cuenta de un proyecto en concreto, ya que entendemos como una obligación asumida por la empresa que, en el mismo momento de empezar su actividad, tiene que hacer frente a unos gastos fijos que, en su mayor parte, no dependen de la cuantía o número de contratos - clientes – proveedores – etc... Para eso, esta empresa cuenta con un equipo propio que, además de otras actividades relacionadas con los proyectos en curso, se ocupan de gestionar las acciones que tienen que ver con la estructura de la empresa (contabilidad, nóminas, etc...). El seguro de responsabilidad civil no lo tenemos únicamente por este contrato, sino que,

nuestra actividad nos obliga a tenerlo contratado (independientemente de la facturación anual que tengamos). Las gestiones diarias de proyectos se realizan también por equipo propio, y en ningún caso se computan al número de proyectos que la empresa tenga en marcha en ese momento, ya que es un departamento que la empresa tiene que tener, y asumir, si quiere seguir trabajando. Aun así, y **entendiendo que todo proyecto conlleva un tiempo de dedicación de este personal, se computa una cantidad (que se reflejó en el informe de justificación de oferta – 1.000,00 €) que cubre completamente todos los costes derivados de esta partida.**

4) Gastos de formación.

Como se indicó en el informe de justificación de oferta, esta empresa dispone de un Sistema de Calidad-Medioambiente implantado y certificado. En el mismo sistema se indica la obligatoriedad de la confección de un Plan de Formación Anual para todo el personal de la empresa, y que tendrá que adaptarse a los proyectos en curso. Ese Plan de Formación forma parte de la estructura de la empresa, y, al igual que en el apartado anterior, es la empresa y su estructura la que tiene que asumir ese coste. Por otro lado, la actividad principal de ALVALOP SERVICIOS XXI SLU es la formación, disponemos de una plataforma de teleformación acreditada por el SEPE, disponemos de todo tipo de material, manuales, etc..., por lo que **el coste de la misma en el caso de nuestros empleados es significativamente más bajo que el precio de mercado. Para este apartado se suele utilizar la cuota de formación de la que dispone la empresa a través de la Fundación Tripartita, que es una cantidad más que suficiente para sufragar los gastos derivados del Plan de Formación que propone el sistema de calidad y medioambiente.**

5) Instalaciones y Medios Materiales.

Para esta partida, según se acreditó en el informe de justificación de oferta, esta empresa dispuso 11.000,00 € con los que, entendemos, se hará frente a los gastos relativos a alquileres y equipamiento de los servicios. En concreto, y atendiendo a los precios de mercado, se dispone lo siguiente: **ALQUILERES 7.200,00 € SUMINISTROS (teléfono, luz...) 1.680,00 € EQUIPAMIENTO (mobiliario, equipos informáticos...) 2.120,00 €.** Con respecto al equipamiento, entendemos que la cantidad final va a ser inferior a la presupuestada, ya que, se tendrán en cuenta como gasto computable al proyecto las amortizaciones anuales de los equipamientos, y que, en el período del contrato, serán muy inferiores a lo reflejado en el presupuesto.

Por último, conviene no olvidar la partida reflejada en el informe de justificación de oferta como **“Beneficio Industrial”**, que en este **Lote 1 – Badajoz** representa un **9,14 %** del presupuesto, porcentaje muy significativo y al que se podrá recurrir en caso de ser necesario».

En los mismos términos la alegación del Lote 2 para Cáceres salvo en cuanto al porcentaje de beneficio industrial que se expresa en los términos siguientes: «Por último, conviene no olvidar la partida reflejada en el informe de justificación de oferta como **“Beneficio Industrial”**, que en este **Lote 2 – Cáceres** representa un **17,40 %** del presupuesto, porcentaje muy significativo y al que se podrá recurrir en caso de ser necesario». (El resaltado en negrita es nuestro).

Una vez analizada la información facilitada por el licitador, el Servicio de Adolescencia y Familias de la Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familia informa desfavorablemente la oferta económica de la licitadora, Alvalop, en los siguientes términos: «no pudiéndose aseverar que la misma garantice el fiel cumplimiento, durante la ejecución del contrato, de las prescripciones que los pliegos señalan

respecto a la prestación del servicio, con especial señalamiento al respecto a las condiciones retributivas contempladas en el convenio sectorial de aplicación, respecto a las cuales el propio licitador identifica estimaciones incompatibles con su cumplimiento», y ello en base a los argumentos que detallamos a continuación de forma sucinta.

«1) Costes laborales:

ALVALOP SERVICIOS XXI ha pretendido justificar su oferta identificando costes salariales que son inferiores a los que resultan necesarios para garantizar el abono de las retribuciones de los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato, en los términos de prestación del servicio que se señalan en el PPT y de conformidad con lo señalado en las tablas salariales del convenio colectivo sectorial de aplicación (Convenio Estatal de Acción e Intervención Social 2015 – 2017, con consideración de costes retributivos actualizados de conformidad con lo señalado en la Resolución de 15 de enero de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acta del acuerdo relativo a las tablas salariales para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 del Convenio colectivo estatal del sector de acción e intervención social.).

El licitador ha informado que los costes laborales que se utilizan en la configuración de su oferta estarían fundamentados en aquellos publicados como Anexo del Pliego de Prescripciones Técnicas, en aplicación del artículo 130 LCSP 9/2017.

Los costes identificados por el licitador como constituyentes de su oferta, así como los incorporados en el citado Anexo, son **inferiores a los que serían necesarios para permitir el abono de retribuciones con base en el convenio colectivo sectorial identificado.**

(...). Dicha aseveración es consecuencia directa de la comparación de aquellos identificados por el licitador con los señalados en la tabla sectorial del convenio colectivo identificado y que, adicionalmente, se consignan en la **Memoria Económica** del expediente de contratación, en la que las retribuciones brutas generales son puestas en relación con el número de trabajadores adscritos a cada lote y la duración semanal de la jornada prescrita. Si bien no se repetirá aquí, por claridad en la exposición, lo ya indicado en ese documento, cabe señalar que **en la misma se estima en 20.228,4€ los costes salariales (seguros sociales incluidos) por anualidad.**

De la información aportada por la empresa se deduce de forma directa que **esta ya conocía que la cantidad que estaba utilizando en los cálculos del precio, con independencia de la fuente de la misma, era insuficiente para garantizar el abono de salarios con respecto al convenio**, y aun así, la utilizó. Ello es así en tanto en la parte de sus justificaciones correspondientes el cálculo de la mejora denominada "Bolsa de horas anuales", ALVALOP SERVICIOS XXI utiliza como referencia para estimar el coste de las mismas, la cuantía de 29.140,36€ anuales de costes laborales para un trabajador de la misma categoría, a jornada completa, cantidad que, con la minoración proporcional relativa a la jornada laboral señalada en el PPT, ascendería a 18.212,72€ anuales.

Indicamos con esto que, en la documentación justificativa aportada por el propio licitador se pone de manifiesto su conocimiento de que los costes laborales derivados de la contratación del personal requerido en el contrato, en cómputo anual, ascienden a 18.212,72€ anuales por trabajador, a pesar de lo cual se sigue defendiendo la decisión de la empresa por la se optó por consignar en el cálculo de costes por ella efectuados una cuantía correspondiente a gastos de personal consistente en 15.022,02€ { 13.282,32€ (en el caso del Lote 2)} por trabajador y año, una cuantía que la citada empresa ya conocía, por no ajustarse a sus propios cálculos, que era insuficiente.

Como también lo resulta de su comparación con las estimaciones efectuadas en la Memoria Económica del contrato, ya aludidas.

2) Bolsa de Horas:

(...) la empresa está ofertando un total de 4 unidades de la mejora consistente en $n/4$ horas a ejecutar en cada año natural de vigencia del contrato. En tanto el valor de n en el presente lote es de 218, lo efectivamente ofertado por la empresa es la prestación de $218/4 * 4 = 218$ horas adicionales por cada año natural. Siendo la duración inicial del contrato de 24 mensualidades, o 2 anualidades, ALVALOP SERVICIOS XXI, en caso de resultar adjudicataria, deberá prestar durante todo el periodo de vigencia del contrato primitivo, un total de $218 * 2 = 436$ horas.

Incurre por tanto en un error la empresa al estimar, en sus cuantificaciones desarrolladas en escritos de fecha 8 y 22 de junio de 2020, que el número total de horas adicionales a facilitar asciende, en cómputo anual, a $218/4 = 54,5$ horas, pareciendo omitir que presentaron como mejora 4 unidades de la misma y que, de conformidad con los pliegos del contrato, cada conjunto de horas ofertadas lo son para prestarse en todas y cada una de las anualidades del contrato y no conjuntamente durante toda la duración del mismo.

Considerando dicho error de cuantificación y partiendo, una vez más y a modo orientativo, de la cuantificación de coste por hora de un trabajador en funciones de mediador, que realiza la propia empresa y que ascendería a 16,65€ por hora trabajada, se ha de colegir que **la consignación necesaria para el abono de las horas adicionales ofertadas es inferior en 2.759,4€ a la que habría que esperar según los propios cálculos de ALVALOP, para toda la duración del contrato.**

3) y 4) Gastos de Estructura y de formación.

(...). Tampoco se aportan, en la segunda aclaración, soluciones satisfactorias relativas a los gastos de estructura y formación. Así, si bien se señala que gran parte de las actuaciones transversales que corresponderían a gastos de estructura serán realizadas por un equipo propio, **nuevamente se omite señalar cómo se financia el mismo, siendo razonable pensar que los costes de este serán amortizados con los ingresos, adecuadamente prorrateados, generados por la actividad total de la empresa en el conjunto de sus actividades.**

5) Instalaciones y Medios Materiales.

(...) Lo anterior se ha contextualizar, además, en un escenario en el que **se pone de manifiesto una infravaloración en la cuantificación de otros conceptos, aspecto este que si bien en otro supuesto podría ser valorado como secundario, en el presente, caracterizado por una oferta que pone en riesgo el abono de correctas retribuciones a los trabajadores, ha de señalarse como igualmente importante.**

Así, se señala la cuantificación de **1 680€ para suministros y gastos corrientes** (luz, comunicaciones, agua, etc.), **para toda la duración del contrato, importe que se cifra en 70 euros por cada mensualidad del mismo y que deviene en aparentemente insuficiente para la correcta amortización de los gastos expresados en este concepto. De la misma forma, resultan bastante ajustados los costes en concepto de alquiler de instalaciones (7 200€ en cómputo bianual, que ascienden a 300€ por mensualidad)».**

Añade el citado informe que en ambos lotes la existencia del margen correspondiente al beneficio industrial sería insuficiente, para cubrir los costes laborales, así en el lote 1 que asciende a 7 711,91, no podría cubrir la diferencia de costes que valora en 15 522,2€ y en el lote 2 que asciende a 14 670,74€, no podría cubrir la diferencia, que valora en 22 481€.

Todas las argumentaciones anteriores quedan reflejadas en cálculos en el citado informe del Servicio de Adolescencia y Familias de la Dirección General de Servicios Sociales, Infancia y Familia en los gráficos siguientes:

Lote 1 Badajoz

Costes anuales para un trabajador a jornada completa, identificados por ALVALOP	29.140,36€	
Costes anuales para un trabajador, al tipo de jornada señalada en PPT, obtenidos de la información anterior	18.212,72€	
Costes anuales para un trabajador, al tipo de jornada señalada en PPT, justificados por la empresa en sus escritos aclaratorios de la oferta	15.022,02€	
Diferencia en los costes señalados por ALVALOPO SERVICIOS XXI en el cómputo de BOLSA DE HORAS ANUALES y el defendido por la empresa en la justificación de la oferta, anuales, para un trabajador.	-3.190,7€	
Déficit en la estimación, para 2 trabajadores y toda la duración del contrato, con base en el cálculo anterior.	-12.762,8€	
Déficit en la estimación de costes retributivos como consecuencia de una errónea interpretación de la aplicación del criterio de "Bolsa de Horas Anuales", según los cálculos de la propia empresa.	-2.759,4€	
Déficit total relativo a gastos retributivos y salariales.	-15.522,2€	
Cuantía estimada en concepto de beneficio empresarial, con la que atender desviaciones.		7.711,91€

Lote 2 Cáceres

Costes anuales para un trabajador a jornada completa, identificados por ALVALOP	29.140,36€	
Costes anuales para un trabajador, al tipo de jornada señalada en PPT, obtenidos de la información anterior	18.212,72€	
Costes anuales para un trabajador, al tipo de jornada señalada en PPT, justificados por la empresa en sus escritos aclaratorios de la oferta	13.282,32€	
Diferencia en los costes señalados por ALVALOPO SERVICIOS XXI en el cómputo de BOLSA DE HORAS ANUALES y el defendido por la empresa en la justificación de la oferta, anuales, para un trabajador.	-4.930,4€	
Déficit en la estimación, para 2 trabajadores y toda la duración del contrato, con base en el cálculo anterior.	-19.721,6€	
Déficit en la estimación de costes retributivos como consecuencia de una errónea interpretación de la aplicación del criterio de "Bolsa de Horas Anuales", según los cálculos de la propia empresa.	-2.759,4€	
Déficit total relativo a gastos retributivos y salariales.	-22.481€	
Cuantía estimada en concepto de beneficio empresarial, con la que atender desviaciones.		14.670,74€

En primer lugar, visto del procedimiento contradictorio seguido, consideramos necesario recordar que es exigible y evidente, como vienen estableciendo los órganos encargados de la resolución de los recursos contractuales, por todas la Resolución 485/2016, 24 de junio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que «en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe, pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado rebatiendo su argumentación», circunstancia que, a juicio de este órgano, sí se ha producido exponiendo de forma pormenorizada las razones de su rechazo,

incluso dándole plazo de aclaración con especificación expresa y concreta de aquellos aspectos de la justificación considerados de necesaria explicación para poder emitir informe técnico razonado y orientado a que el poder adjudicador adopte una decisión motivada en la convicción de que la oferta es viable para cumplir las prestaciones contempladas en el PPT y en todo caso garantizadora de una sana competencia entre los licitadores, por lo que la primera consideración que realiza este órgano es que en el procedimiento contradictorio seguido no existen defectos de forma imputables a la exclusión de Alvalop.

Centrándonos ya en el análisis de las cuestiones de fondo, consideramos que la razón fundamental esgrimida por el órgano de contratación para considerar ajustada a derecho la exclusión de Alvalop se sustenta en el incumplimiento en su propuesta de las obligaciones laborales que se derivan de la ejecución del contrato.

En este sentido el artículo 149.4 de la LCSP, establece entre otras cosas que: *«En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.*

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico».

El artículo 201 de la LCSP, al que se remite prevé que: *«Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V.*

Lo indicado en el párrafo anterior se establece sin perjuicio de la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones a que se refiere el citado párrafo».

Expuesto lo anterior traemos a colación la Resolución 478/2020, de 2 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la que reproduciendo a su vez la Resolución 145/2019, de 22 de febrero, pone especial énfasis en establecer una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral; así manifiesta que: *«A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación. Tal intensidad tiene su reflejo en la obligación de indicar los costes salariales estimados a partir de la normativa laboral de referencia en los Pliegos (artículo 100.2 LCSP), su consideración expresa en el cálculo del valor estimado del contrato (artículo 101.2 LCSP), y para la fijación del precio (artículo 102.3 LCSP). Pero también a la hora de imponer el rechazo de las ofertas anormalmente bajas que no cumplan con la normativa*

laboral, incluyendo lo dispuesto en los convenios colectivos de carácter sectorial, así como la obligación a los órganos de contratación de velar por su cumplimiento de las condiciones salariales una vez adjudicado el contrato, y erigiéndose su infracción en causa de imposición de penalidades. Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución”.

Partiendo, pues, de la importancia de que la justificación de costes laborales resulte completa, hay que recordar la consolidada doctrina de este Tribunal que recuerda que las valoraciones técnicas realizadas por los órganos de contratación con base en su discrecionalidad técnica se deben presumir ciertas, también en la cuestión atinente a la existencia de oferta anormalmente baja. Al efecto, cabe citar, entre otras, la Resolución 86/2014, de 15 de abril de 2014, que declaró lo siguiente: “El principio de discrecionalidad técnica de los órganos de la Administración encargados de evaluar las ofertas de los licitadores ha sido acogido por este Tribunal en numerosas resoluciones, donde se ha hecho mención a la doctrina del Tribunal Supremo sobre la materia. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 señala que la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación”. En aplicación de dicha doctrina de la discrecionalidad técnica, únicamente cabe revisar las valoraciones técnicas efectuadas por la Administración en caso de que se acredite que dicha presunción de acierto debe desvirtuarse por error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento. Por ello, a la hora de dilucidar si la decisión de exclusión de la recurrente como consecuencia de la anomalía de su oferta se ajusta o no a Derecho, este Tribunal ha de limitarse a constatar que la decisión no incurre en manifiesto error, es arbitraria o se ha adoptado prescindiendo del procedimiento legal para su adopción». (El resaltado en negrita es nuestro).

En el caso analizado los costes salariales suponen el 69.91% del presupuesto de licitación, en la memoria económica del expediente se especifica el convenio colectivo sectorial aplicable y, con base a sus tablas salariales, el órgano de contratación calcula su importe expresándolo en los siguientes términos: «Se describen los cálculos relativos a la contratación de dos profesionales, de los especificados en el PPT, pertenecientes ambos a la categoría 1, de conformidad con lo especificado en el Convenio Estatal de Acción e Intervención Social 2015-2017, con consideración de costes retributivos actualizados de conformidad con lo señalado en la Resolución de 15 de enero de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acta del acuerdo relativo a las tablas salariales para los años 2018, 2019, 2020 y 2021 del Convenio colectivo estatal del sector de acción e intervención social.

En tanto la jornada laboral de los mismos no es completa, determinándose un periodo de trabajo de 25 o 20 horas semanales (según lotes), se calculan los gastos laborales para la contratación de los citados profesionales sobre la base de que el importe íntegro del salario viene establecido en el Convenio para un total de horas trabajadas de 1750 anuales (40 horas mensuales).

Los dos titulados que exige el pliego se engloban en la categoría laboral 1, al no hacer diferencias el Convenio entre titulados medios y titulados superiores.

(...).

COSTES DE PERSONAL PRORRATEADO 25 HORAS SEMANALES (incluidos seguros laborales): 40.456,81€ aprox.

COSTES DE PERSONAL PRORRATEADO 20 HORAS SEMANALES (Incluidos seguros laborales): 32.365€ aprox.

Los presentes costes se han obtenido con consideración del Convenio colectivo sectorial vigente (Acción e Intervención Social) y en atención a las características que PPT contempla en la definición de los puestos de trabajadores adscritos a la ejecución del contrato y la traducción que las mismas pudieran tener en las retribuciones de conformidad con lo contemplado en dicho convenio».

Alvalop manifiesta en el informe justificativo de la oferta que ha tenido en cuenta la memoria económica del contrato, sin embargo, el cálculo de los costes de personal está confeccionado con los importes que aparecen contemplados en el anexo II del PPT, los facilitados por los adjudicatarios anteriores al órgano de contratación para que este pueda cumplir con su deber de información establecido en el artículo 130. 1 de la LCSP. Con objeto de comprobar que con la oferta se cumplen las tablas salariales para los años 2018 a 2021 del convenio colectivo aplicable, por el Jefe del Servicio de Contratación se solicitó expresamente aclaración para emitir informe razonado sobre este extremo, limitándose el licitador a responder reiterando lo que ya había manifestado anteriormente, que su justificación se detalla en lo contemplado en el anexo II del PPT, sin aportar mayor concreción ni justificación alguna y sin hacer referencia al cumplimiento del convenio aplicable como se le había requerido expresamente; respuesta que es calificada por el informe técnico en los términos siguientes: *«una hipotética fórmula de cálculo basada en la toma en consideración, sin más análisis, de gastos en los que incurren los adjudicatarios anteriores no puede considerarse válida a efectos de justificar el precio, toda vez que no puede señalarse como responsable de la configuración de la oferta a un anterior adjudicatario que proporcionó la información laboral que fue requerida y que la administración consignó en el citado anexo».*

Por otra parte cuando el licitador responde a la aclaración solicitada con relación al cálculo de 4 500€ como coste añadido a la oferta para cubrir la mejora ofertada en el apartado del PCAP de «bolsa de horas» afirma que **«Atendiendo a lo estipulado en el convenio de referencia, los cálculos son los siguientes:**

MEDIADORA:

BASE/año – jornada completa: 21.910,05 €

SS: 7.230,31 €

TOTAL ANUAL: 29.140,36 €» (El resaltado en negrita es nuestro).

Lo que lleva al informe técnico a indicar que con estos cálculos se pone de manifiesto que Alvalop conoce los costes laborales para la contratación del personal requerido para la ejecución del contrato y que con los importes aportados por el propio licitador, si se prorratea la jornada completa, incluyendo la cotización por seguridad social, a las 25 horas semanales requeridas por el PPT, el cómputo anual ascendería a 18 212,72€ y sin embargo para la ejecución del contrato oferta cifras inferiores, 15 022€ (lote 1 Badajoz) y 13 282,32 (lote 2 Cáceres), sin aportar tampoco en relación con la mejora la justificación aclaratoria que expresamente le

había sido requerida y, en consecuencia, sin acreditar que se ajusta y cumple el convenio aplicable.

Por último en lo que se refiere al resto de los elementos que conforman su oferta, Alvalop considera que 1 000€ es suficiente para cubrir los gastos de estructura y de formación, e igualmente es suficiente el importe de 11 000€, para los gastos de instalaciones y materiales que desglosa en los términos siguientes: «ALQUILERES 7.200,00 € SUMINISTROS (teléfono, luz...) 1.680,00 € EQUIPAMIENTO (mobiliario, equipos informáticos...) 2.120,00 €». Sin embargo el informe técnico califica dichas previsiones como insuficientes, aclarando que supone cifrar el gasto para suministros y gastos corrientes (luz, comunicaciones, agua, etc...) en 70€ mensuales y 300€ mensuales para alquiler, lo que a juicio de los técnicos *«pone de manifiesto una infravaloración en la cuantificación de otros conceptos, aspecto este que si bien en otro supuesto podría ser valorado como secundario, en el presente, caracterizado por una oferta que pone en riesgo el abono de correctas retribuciones a los trabajadores, ha de señalarse como igualmente importante»*.

Tampoco podemos estimar la pretensión de la recurrente cuando indica que *«lo más adecuado con el espíritu de los pliegos es seguir la solución aportada por esta dicente de calificar con CERO puntos el apartado de MEJORA MATERIAL CALIDAD PRESTACIÓN DEL SERVICIO CONFORME PPT, y no tomar en consideración la misma para el cálculo del precio, ya que el (sic) del error cometido por este licitador se entiende claramente que no se ofertan las cuatro unidades de mejora en la prestación del contrato por lo que no pueden ser imputadas a la oferta para estimar un incumplimiento de los costes laborales ni a la oferta económica presentada para imputar una baja temeraria»*, ya que en puridad significaría una modificación de su oferta, adecuándola ahora de manera que pudiera incrementar la dotación destinada a cubrir los gastos salariales y sociales vinculados a la prestación del servicio, cuando de la justificación de oferta presentada son evidentes los elementos configuradores de la misma; en este sentido es clara la doctrina al señalar que *«...la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de la oferta, ya sea porque modifique su sentido inicial o porque incorpore otros términos no previstos inicialmente»*.

Lo contrario supondría conculcar los principios de igualdad de trato y transparencia que han de inspirar la contratación pública.

En consecuencia la Comisión Jurídica de Extremadura considera que el informe técnico está suficientemente motivado y sustenta la posterior decisión de excluir al licitador, sin que podamos apreciar error ni arbitrariedad por parte del órgano de contratación.

Por todo lo anterior esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de resolver los recursos especiales en materia de contratación,

Resuelve:

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. José Antonio López Alvarellós, en nombre de Alvalop Servicios XXI S.L.U. frente a las resoluciones de 26 de agosto de 2020, de la Secretaría General de

la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales por las que se acuerda la adjudicación de los lotes 1 y 2, respectivamente, del contrato de servicio de «*Punto de encuentro familiar en las localidades de Badajoz, Cáceres y Plasencia*», tramitado con el número de Expte: 20PS241CA005.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión automática derivada del artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento, significando que es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».

Lo que le traslado para su conocimiento y efectos oportunos, significándole que la presente Resolución pone fin a la vía administrativa, y contra la misma podrá interponer, recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En Badajoz, a la fecha de firma electrónica

<p>Firmado por: VOCAL SECRETARIO/A DE LA COMISION JURIDICA DE EXTREMADURA - José Luis Martín Peyró Fecha: 30/10/2020 9:04</p> <p>Validez: Copia Electrónica Auténtica; Autoridad de certificación: FNMT-RCM Certificado validado por la plataforma @firma. Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica. Código de verificación: PFJE1604210710534 URL verificación: http://sede.gobex.es/SEDE/csv/codSeguroVerificacion.jsf</p>	
	

Firmado por: José Luis Martín Peyró; CSV: PFJE1604210710534; 30/10/2020 9:04