

**Recurso 72/2025**  
**Resolución 130/2025**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 6 de marzo de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TRIANGLE SERVICIOS AUXILIARES S.L** contra la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de información turística, azafatas para promoción turística y guía turístico para las actividades promovidas por la Unidad Administrativa de Turismo y Fiestas Mayores del Excmo. Ayuntamiento de Utrera» (Expediente SV13/2023) promovido por el referido Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), este Tribunal en sesión de la fecha, ha dictado la presente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 23 de septiembre de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución.

El valor estimado del contrato es 194.266,66 €.

Con fecha 2 de octubre de 2024 se publica una rectificación del anuncio de licitación -que afectó a la ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 17/10/2024- poniéndose los pliegos a disposición de los interesados.

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 10 de febrero de 2025, se dicta Decreto de la Alcaldía Presidencia del Excmo. Ayuntamiento de Utrera por el que se excluye la oferta de la entidad TRIANGLE SERVICIOS AUXILIARES S.L del procedimiento de adjudicación por no justificar la baja de su oferta. Consta la notificación individual a la recurrente en dicha fecha.

**TERCERO.** El 20 de febrero de 2025, la entidad TRIANGLE SERVICIOS AUXILIARES S.L(en adelante, la recurrente) presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión de su oferta.

Mediante oficio de la Secretaria del Tribunal de la misma fecha se solicitó del órgano de contratación la remisión de la documentación necesaria para su tramitación y resolución, junto con el informe que ha de emitir en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP. Lo solicitado tuvo entrada en esta sede con posterioridad.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que se han presentado en plazo por la entidad INFEVEN SOLUTIONS, S.L.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone sustantivamente contra la exclusión de la entidad recurrente, acordada en la resolución por la que se adjudica el contrato de servicios indicado en el encabezamiento. Así pues, hemos de estar al acto formalmente impugnado para determinar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad del recurso. En este sentido, el escrito de impugnación afecta al acto de adjudicación de un contrato de servicios con valor estimado superior a 100.000 euros, convocado por un poder adjudicador con la condición de Administración Pública, siendo procedente el recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente solicita de este Tribunal “(...) que dicte una resolución por la que anule el citado acuerdo y revoque la exclusión de mi representada, ordenando la retroacción de actuaciones para el dictado por el órgano de contratación de nueva propuesta de adjudicación conforme a la clasificación de ofertas en la que se incluya a TRIANGLE”.



Fundamenta su pretensión, en síntesis, en la falta de motivación de la exclusión de su oferta.

Con carácter previo, manifiesta que, en la medida que el acuerdo de exclusión del Decreto de la Alcaldía-Presidencia ratifica el de la mesa de contratación, se reitera en la fundamentación jurídica del recurso que interpuso en fecha 2 de diciembre de 2024. A tal efecto, conviene recordar que la ahora recurrente accionó contra la propuesta de la mesa de exclusión de su oferta que dio origen a la Resolución 623/2024 de 12 de diciembre de este Tribunal de inadmisión del recurso por dirigirse contra acto no susceptible de recurso.

En el presente, denuncia que, tanto el órgano de contratación como la mesa han vulnerado los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el artículo 132.1 de la LCSP, al limitarse a ratificar el informe técnico sin formular consideración alguna sobre el motivo de no admisión de la justificación aducida en relación con la baja anormal de su oferta. Apela al mayor rigor que debe presidir la exigencia de motivación cuando se trata de rechazar la oferta con mejor relación calidad precio.

Así, considera que, en el supuesto examinado, el informe técnico sobre la justificación de las ofertas incursas en anormalidad, no cumple el estándar que exige una motivación reforzada, al limitarse a indicar: (i) por un lado, que se ha utilizado para el cálculo de los costes salariales un único convenio colectivo de aplicación, el III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural; (ii) que las categorías laborales aplicadas no se corresponden con las consideradas en el pliego, en función de las características y conocimientos del pliego de prescripciones técnicas (PPT).

Respecto del convenio colectivo de aplicación, sostiene, con fundamento en la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 1464/2019), que la determinación del convenio colectivo aplicable no es disponible ni renunciable para las partes, de manera que no cabe elegir un convenio distinto del que debe aplicarse por estar incluida en su ámbito de aplicación la actividad realizada por la empresa, concluyendo que la justificación que ha realizado es correcta ya que es la única que, conforme a la normativa laboral, podía realizar, no siendo admisible que el técnico o el órgano de contratación puedan desdeñar una justificación que, además de acreditar la viabilidad económica, responde a la norma indisponible que le es de aplicación a la empresa.

Respecto de las categorías laborales, indica que la cláusula segunda del pliego, relativa a las características de los servicios, no habla de categorías profesionales, sino que solamente indica la formación académica y las funciones a realizar en cada uno de los servicios, que serían los siguientes:

*“(i) En el caso del Servicio 1: Informadores turísticos solicita que tenga “Formación académica en Turismo o similar, con idiomas”.*

*(ii) En el Servicio 2: Azafata/os turísticos que esté “en posesión del título de bachillerato”.*

*(iii) Y en el Servicio 3: Guías turísticos que esté “en posesión y tener vigente, el carné oficial de guía turístico acreditado por la Junta de Andalucía y dominar dos idiomas”.*

En este sentido, alega que, en el informe de justificación de la baja, explicó de manera detallada por qué la oferta era viable en su conjunto, invocando en apoyo de su pretensión, las Resoluciones 17/2016, de 15 de enero, y 669/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en relación con la valoración global de la justificación y no atendiendo a los costes concretos.

En definitiva, considera que *“no puede ser motivo de exclusión la no utilización de un modelo justificativo distinto al que esperaban la mesa o el informante, o que emplee un desglose diferente o que en alguno de sus conceptos no alcance los umbrales cuantitativos que tenía en mente tal órgano, puesto que **para poder exigir esa alineación***



**con el estudio económico o con el valor que se espera por la mesa de alguno de sus conceptos, debe articularse expresamente esa exigencia en los Pliegos, en evitación de la arbitrariedad, que no solo perjudica al propio licitador, sino al propio interés de la Administración en adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa.(...)** ( la negrita no es nuestra)

Finalmente, invoca la doctrina de los Tribunales de recursos contractuales sobre la justificación de las bajas temerarias (entre ellas, las Resoluciones 1254/2020 de 20 de noviembre; 628/2017, de 7 de julio; 236/2012; 25/2014 y 235/2015 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Concluye que la decisión adoptada ha tenido como consecuencia que la mejor oferta, en lo técnico y en lo económico, haya quedado desplazada por una oferta objetivamente peor y todo ello a través de un procedimiento arbitrario en el que se rechaza indebidamente la aplicación del convenio legalmente aplicable, y se exigen unas categorías que no son tales, por lo que la exclusión debe ser revocada al resultar nula, por arbitraria y falta de motivación.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano se opone al recurso sobre la base de las alegaciones que se expondrán a continuación.

En síntesis, considera que la justificación que la recurrente plantea a su oferta incurso en baja anormal o desproporcionada no cumple con lo dispuesto en los pliegos reguladores de la presente licitación, y que la aceptación de la misma supondría asumir que para dos de los servicios que conforman el objeto del contrato (para el servicio 2 y 3) se ha utilizado un convenio que no es el contemplado el pliego, a lo que habría que añadir el notorio incumplimiento de lo previsto en el artículo 149.4 párrafo *in fine* de la LCSP.

Respecto del convenio colectivo de aplicación, el informe indica que, acudiendo a los pliegos, se puede comprobar que para el Servicio1 de Informadores Turísticos, el convenio que prevé el pliego para determinar el coste de precio/ hora, es el “III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural”; para el Servicio 2 de Azafatas/os turísticos en la estimación de los costes laborales se ha tenido en cuenta conforme al “salario profesional para 2024 “ y para el Servicio 3 Guías Turísticos la determinación del precio/ hora se realiza teniendo en cuenta el “Convenio Colectivo laboral de ámbito estatal para el sector de las agencias de viaje, 2023-2024”. De ello se extrae que no es admisible que el único convenio utilizado para el cálculo de los costes salariales en la justificación presentada por la recurrente sea el III convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural, puesto que dicho convenio debía aplicarse solamente para la determinación del servicio 1 pero no para los servicios 2 y 3. Por otra parte, en la justificación se advierte que las categorías laborales aplicadas no se corresponden con las características y conocimientos propios del puesto de cada tipo de servicio, indicadas en el punto 2 del PPT.

## 3. Alegaciones de INFEVEN SOLUTIONS, S.L.

Se opone al recurso con el contenido que obra en actuaciones, y solicita que se mantenga la adjudicación del contrato a su favor al haber cumplido con todas las condiciones legales y técnicas requeridas, y no haberse producido vulneración de los principios que rigen la contratación pública.

En síntesis, alega que la mesa de contratación efectuó una correcta valoración de las ofertas a la vista de lo establecido en los pliegos, e indica que el hecho de que la recurrente haya sido excluida no implica perjuicio alguno para la libre competencia siendo la consecuencia de un análisis técnico y riguroso de la justificación de los precios que no se ajustaba a las especificaciones del pliego.



## **SEXTO. – Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes procede abordar la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar, en definitiva, si está o no suficientemente motivada la decisión de exclusión de la oferta de la recurrente incurso en anormalidad, a la vista de las razones aducidas.

A fin de centrar el debate, es preciso tener presente las siguientes actuaciones que resultan del expediente administrativo remitido (en adelante, EA).

1º Según consta en el acta de la mesa de contratación de fecha 31 de octubre de 2024 (páginas 540 a 544 EA) se determinó que la oferta de la recurrente se encontraba incurso en valores anormales o desproporcionados y se le requirió para que, conforme a lo dispuesto en la cláusula 10.3 del PCAP, justificara la viabilidad de su oferta según el procedimiento establecido en ella.

2º Con fecha 4 de noviembre de 2024 (páginas 553 a 555 EA) se dirigió requerimiento a la recurrente con el contenido que obra en actuaciones, que evitamos reproducir por razones de extensión, habida cuenta, además, que no los términos del requerimiento efectuado no es extremo controvertido en el presente recurso.

3º Obra en el EA (páginas 559 a 565) el documento presentado por la recurrente en el trámite del procedimiento contradictorio del artículo 149 LCSP del que interesa reproducir, por lo que aquí nos concierne, el apartado 1.1 relativo al *Cálculo de la oferta- Desglose económico*:

*“El servicio se ha calculado partiendo de la base de información de que es un servicio en el que no existe empresa prestataria y sin personal a subrogar, según información del pliego Administrativo.*

*Partiendo de este criterio y conjugándolo con las necesidades del servicio descritas en la propuesta técnica, se configura la oferta, teniendo en cuenta los perfiles para la realización del servicio descritos en los Pliegos:*

*Servicio 1: Informadores turísticos: Con un máximo de 6.380 horas.*

*Servicio 2: Azafata/os turísticos: Con un máximo de 1.515 horas.*

*Servicio 3: Guías turísticos: Con un máximo de 450 horas.*

*Partiendo de este criterio y conjugándolo con las necesidades del servicio descritas en la propuesta técnica y administrativa, se configura la oferta, teniendo en cuenta el cálculo de horas anuales totales, salario y categoría descritos en la licitación “III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural”, (código de convenio 99100055012011). Con las siguientes categorías:*

*Servicio 1 - Informador/a. (Grupo Profesional III)*

*Servicio 2 - Auxiliar de Servicios Generales (Grupo Profesional VI)*

*Servicio 3: Técnico/a Especialista (Grupo Profesional III)*

*De estas categorías partiremos para el cómputo del Salario Bruto Anual a Jornada completa según las tablas salariales del citado convenio. Con toda esta información se realiza la presupuestación para las horas a cubrir del siguiente modo: (a continuación, inserta un cuadro con las tablas salariales cuya reproducción evitamos por razones de extensión).*

En las tablas se distinguen los distintos perfiles (Servicio 1: informadores turísticos; Servicio 2: Azafata/os turísticos; Servicio 3: Guías turísticos, resultando relevante, a efectos de la resolución de la cuestión litigiosa los ordinales que siguen a continuación:



- “1. Exención de la cuota de la Seguridad Social de los trabajadores. Asimismo, el estado facilita subvenciones de coste salarial a los CEE para la contratación de personas con discapacidad. Por ello, La ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, modifica las bonificaciones previstas en el R.D. 5/2006 respecto a la contratación de trabajadores con discapacidad estipula la obtención ayudas consistentes en la bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social por cada uno de sus trabajadores con discapacidad contratados por el CEE. tanto de contingencia comunes como profesionales.
2. Como se puede ver en la tabla se tendrá en cuenta el coste de MEI ya que, aún siendo CEE este concepto de cotización no es computable al objeto de bonificaciones ni de deducciones.
3. Para los costes salariales todos los trabajadores se regirán por el “III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural” (código de convenio 99100055012011).
4. Para la valoración del salario inicial a presupuestar se tendrá en cuenta que los perfiles necesitan idiomas.
5. El importe considerado de absentismo supone un 6% sobre el coste salarial, según nuestra experiencia en este tipo de servicios.
6. Se establece un incremento del 1.5 % para el Salario mínimo interprofesional para el año 2025 y un 1.5% para el incremento del año 2026.
7. Se pagará como concepto extraordinario dentro de la nómina tanto las horas festivas como las horas nocturnas (...)”

4º Consta en el EA (páginas 586 y 587) el informe suscrito por el Técnico Medio de Turismo y Fiestas Mayores de fecha 15 de noviembre de 2024 del que interesa extraer el siguiente contenido:

**“Primero:** La determinación del precio del contrato se realizó atendiendo al cálculo de los costes salariales para cada servicio, entre otros aspectos. En este sentido y dadas las características de los servicios de diferente naturaleza, se consideró que para el servicio de Informador Turístico se aplicase el “III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural”, publicado en el B.O.E. n.º 69 de 22 de marzo de 2021, en la categoría laboral de técnico especialista, con un salario bruto anual 2024 de 18.111,47€ y 1742 h horas anual. Para el servicio de Azafatas se ha aplicado el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) ya que para la categoría solicitada no se requiere cualificación académica ni profesional. El SMI para el ejercicio 2024 aprobado por el RD 145/2024 de 6 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2024, es de 1.134,00 € mensuales, 15.876,00 € anuales (14 pagas).

Se tiene en cuenta para el cálculo de la jornada laboral, la jornada máxima ordinaria de trabajo, de 40 horas semanales, según lo previsto en el artículo 34 del Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de Los Trabajadores. En relación a la jornada anual de trabajo, numerosas Sentencias del Tribunal Supremo, entre ellas la de 22/02/06, establecen una jornada máxima anual de 1826 horas. Para el servicio de guías turístico se consideró aplicar el “Convenio colectivo laboral de ámbito estatal para el sector de agencias de viaje”, publicado en el B.O.E. n.º 210 de 23 de agosto de 2023 en la categoría de guía turístico con un salario bruto anual 2024 18.960,€ y 1742 h horas anual.

**Segundo:** En la justificación presentada por la empresa Triangle Servicios Auxiliares con CIF: B-84495837 se ha utilizado para el cálculo de los costes salariales, un único convenio de aplicación el “III Convenio colectivo marco estatal de ocio educativo y animador sociocultural”, publicado en el B.O.E. n.º 69 de 22 de marzo de 2021. De igual modo se advierte que las categorías laborales aplicadas no corresponden con las consideradas en el pliego, en función a las características y conocimientos propio del puesto de cada tipo de servicio, indicadas en el punto 2 del **PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS QUE HAN DE REGIR EL CONTRATO DE SERVICIO DE INFORMACIÓN TURÍSTICA, AZAFATAS PARA PROMOCIÓN TURÍSTICA Y GUÍA TURÍSTICO DEL EXCMO. AYUNTAMIENTO DE UTRERA.(...)**” .

5º Con fecha 10 de febrero de 2025 se dicta Decreto de la Alcaldía Presidencia en el que se indica que en la sesión de la mesa de contratación de fecha 19 de noviembre de 2024 se ratifica el informe de valoración de las ofertas



incurtas en presunción de anormalidad y se acuerda “*Excluir a las mercantiles UTREMULTIGESTIÓN, S.L. y TRIANGLE SERVICIOS AUXILIARES, S.L. del procedimiento de adjudicación del contrato, ya que no cumplen favorablemente la justificación exigida de la baja practicada en sus ofertas*”.

Expuesto lo anterior, como punto de partida, y sin perjuicio de consideraciones puntuales en función de la casuística planteada en cada recurso, debe tenerse presente la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales en la materia. Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, en la determinación de si una oferta, incurta inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente:

*«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.».*

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras.

Asimismo, y por lo que concierne a la cuestión concreta que se suscita, hemos de traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la motivación reforzada –que invoca la recurrente- y a la que nos hemos referido recientemente en la Resolución 295/2024, de 26 de julio, pronunciándonos en los siguientes términos:

*“(...) Igualmente, en relación con las ofertas anormales o desproporcionadas, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina. Entre las más recientes, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente: «(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurta en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado*



*en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurra en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras). En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurra en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación». Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril. (...).»*

Partiendo de este marco doctrinal, hemos de analizar el supuesto concreto que se nos plantea.

En síntesis, la recurrente basa su argumentación en que el rechazo de una oferta incurra en anormalidad exige una motivación reforzada que desmonte las justificaciones del licitador y demuestre la inviabilidad de la oferta, y cuestiona las dos razones en que se basa el informe para concluir que no cumplen favorablemente la justificación exigida de la baja practicada en su oferta, cuales son: (i) el convenio colectivo aplicado para la determinación de los costes salariales; (ii) la falta de correspondencia entre las categorías laborales aplicadas y las previstas en el PCAP en función de las características y conocimientos propios de cada tipo de servicio.

El órgano de contratación, por su parte, solicita la desestimación del motivo de impugnación defendiendo que la admisión de la justificación de la oferta incurra en anormalidad supondría incumplir lo dispuesto en la norma, en concreto, el apartado 4 del artículo 149 LCSP que establece 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”*.

En los mismos términos formula su oposición la entidad INFEVEN SOLUTIONS, S.L.

Planteado en estos términos el debate, el análisis de este Tribunal ha de comenzar por el primer motivo de impugnación -relativo a la inexistencia de la motivación reforzada que denuncia la recurrente que se exige para los casos de exclusión de ofertas anormales-, cuestionando que tanto el órgano de contratación como la mesa que elevó la propuesta, se han limitado a ratificar el informe técnico emitido sin pronunciarse ni hacer valoración alguna, *“sin añadir ni un ápice de razonabilidad como órgano colegiado, a la decisión adoptada de facto por el técnico informante”* (sic)

*Prima facie*, conviene indicar que el hecho de la simple remisión efectuada al informe técnico emitido *ad hoc* para determinar la viabilidad de la oferta de un licitador no invalida a priori la decisión de exclusión de un licitador



efectuado por el órgano de contratación al ratificar aquel. Ahora bien, cuestión distinta es que las razones aducidas en el informe técnico permitan concluir en la inviabilidad de la oferta en los términos y con el alcance en aquél efectuados.

Como se ha expuesto, la razón del rechazo de la oferta de la recurrente en el informe técnico -asumido en su integridad por el órgano de contratación- se basa únicamente en la aplicación por la recurrente de un único convenio colectivo para la determinación de los costes salariales, a pesar, según se señala en aquel, que para la determinación del precio del contrato el órgano de contratación había utilizado tres convenios en función de las tres categorías profesionales.

Pues bien, esta cuestión (si bien analizada desde otra perspectiva) se ha abordado en la reciente Resolución 507/2024 de 15 de noviembre de este Tribunal, en la que la recurrente -en el supuesto examinado en aquella- planteaba la inaplicación por la oferta de la adjudicataria del convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería 2021-2024 -que era el tomado en consideración para el cálculo de los costes de personal en el apartado 2 del Anexo 1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP)- lo que, a su juicio, se traduciría en la insuficiencia del importe adjudicado para hacer frente a los costes de recursos humanos. Allí nos pronunciábamos en los siguientes términos:

*“(…) No obstante, hemos de señalar que dicha argumentación del recurso parte de una premisa errónea; puesto que la aplicación de un determinado convenio por el órgano de contratación a la hora de calcular el presupuesto base de licitación no implica que el licitador adjudicatario venga, en todo caso, obligado a aplicarlo; pudiendo emplear otro distinto para elaborar su oferta siempre y cuando justifique fundadamente que su personal se regirá por dicho convenio.*

*Así, la Resolución 1240/2023, de 28 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central (TACRC) señala que “(…) lo cierto es que la mención de uno u otro Convenio colectivo en los pliegos no determina que el licitador que resulte adjudicatario del contrato venga obligado a aplicar dicho Convenio, pudiendo emplear uno distinto al previsto en los pliegos para la confección de su oferta siempre y cuando justifique -fundadamente- que su personal vendrá a regirse por éste y no por aquél, tal y como este Tribunal ha tenido ocasión de admitir en su Resolución 597/2023, de 18 de mayo.*

*De esta manera, la aplicación de uno u otro Convenio colectivo es una cuestión de Derecho laboral respecto de la cual ningún efecto jurídico tiene la mención que pueden hacer los pliegos a uno u otro convenio. Cosa distinta es que el Convenio colectivo que considere aplicable el órgano de contratación sirva de referencia para la determinación del precio del contrato. Es a este precio y presupuesto del contrato a lo que queda vinculado el licitador correspondiente cuando presenta su oferta. Es decir, con independencia del Convenio colectivo empleado por el órgano de contratación para fijar el presupuesto del contrato, el licitador que presenta su oferta ha de tener en cuenta dicho presupuesto: “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (…)” (artículo 139.1 LCSP).*

*Vinculación a los pliegos del contrato que incluye también las diferentes partidas o costes incluidos en dicho presupuesto, como son los costes salariales. Es decir, sea o no sea finalmente aplicable durante la ejecución del contrato el Convenio colectivo utilizado de referencia por el órgano de contratación para calcular el presupuesto base de licitación, los licitadores que presentan su oferta sin impugnar los pliegos, quedan vinculados de forma incondicionada al contenido de dicho presupuesto. Vinculación que se extiende a las diferentes partidas o costes desglosados en los pliegos.*



*Por lo tanto, en este caso, al margen de que el Convenio colectivo empleado por el órgano de contratación para el cálculo de los costes salariales haya sido o no el correcto (cuestión que excede de las competencias de este Tribunal), lo cierto es que el licitador recurrente ha de tener en cuenta el importe de los costes salariales indicados en los pliegos al presentar su oferta. Una vez incurso en presunción de anormalidad, para justificar su viabilidad, si sus costes salariales se basan en la aplicación de un convenio colectivo distinto al previsto en los pliegos para calcular el presupuesto base de licitación, ha de acreditar la precisa y efectiva aplicación de dicho convenio a la empresa durante la ejecución del contrato y a continuación cuáles son sus costes salariales, teniendo en cuenta, en su caso, las categorías profesionales exigidas en los pliegos, como también ha tenido ocasión este Tribunal de razonar en su reciente Resolución 1089/2023, de 7 de septiembre. Esto es, puede basarse en un Convenio colectivo distinto del previsto en los pliegos pero precisamente por ello, teniendo en cuenta la diferencia entre ambos, ha de justificar con detalle su aplicación y los costes que de la misma resultan.*

*Por tanto, el vicio de invalidez de la adjudicación no puede fundamentarse en el solo argumento de que la oferta adjudicataria no cumple el Convenio Colectivo aplicado por el órgano de contratación y mencionado en los pliegos. Dicha proposición puede confeccionarse utilizando otro convenio distinto; aun cuando, llegado el caso, tuviera que justificarse detalladamente su aplicación en los términos que se indican en la Resolución del TACRC que este Tribunal comparte.*

*Lo expuesto sería suficiente para desestimar el recurso ya que este pivota exclusivamente sobre la cuestión anteriormente tratada, sin hacer referencia alguna a que la proposición adjudicataria no está incurso en presunción de anormalidad. Y este dato omitido en el escrito de impugnación resulta fundamental en el caso analizado porque -como defiende el órgano de contratación- si la oferta no es presuntamente anormal con arreglo a los parámetros del pliego no puede apreciarse anticipadamente el incumplimiento de obligaciones laborales y sociales del empresario para con los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato. (...)*

En el supuesto objeto de examen, el análisis de la viabilidad de la oferta presentada por la empresa se limita a indicar que se ha utilizado para la determinación de los costes salariales la aplicación de un único convenio colectivo, pero sin analizar la suficiencia o no de los costes salariales que la recurrente detalla en el apartado 1.1 “*Calculo de la oferta- Desglose económico*” en el cuadro donde indica los costes directos por perfiles profesionales con indicación de salario a jornada completa/ duración contrato (meses)/horas totales/ Salario base según jornadas/ Social/MEI/Absentismo/Sustitución vacaciones/Coste total.

Por otra parte, tampoco se han tenido en consideración otros aspectos de la oferta de la recurrente, como la condición de Centro Especial de Empleo (CEE) al que aquella hace referencia en el referido apartado del documento de justificación de la viabilidad, y en el que invoca la exención de la cuota de Seguridad Social (SS) de los trabajadores que en el cuadro de costes salariales señala como “Bonificada”. Asimismo, hace referencia a las subvenciones de coste salarial a los CEE que el Estado facilita para la contratación de personas con discapacidad, que desarrolla en el apartado 2 del citado documento.

En este sentido, conviene reseñar el apartado 5 del documento de justificación de viabilidad de la recurrente en el que, a modo de conclusiones, indica lo siguiente:

*(...) a) Se debe poner de relieve que tanto el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en resolución 745/2020, de 28 de septiembre y en la resolución 884/2018, de 5 de octubre se pronuncia sobre el hecho de que las subvenciones y bonificaciones a las que tiene derecho la licitadora por su condición de CEE deben estimarse vá-*



lidas aunque no se hayan percibido en el momento de presentación de la oferta, al cumplir los requisitos exigidos de Centro Especial de Empleo y emplear a personas con discapacidad, motivo por el cual en este caso han sido tenidas en cuenta para la elaboración de la presente oferta ya que ambas consideraciones son reales y probadas. Del mismo modo, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA), en el punto 2 del RESUELVO SEXTO de su Resolución nº 174/2022, de fecha 11 de marzo de 2022, en la parte final de su fundamento de derecho sexto afirma lo siguiente:

«(...) la posibilidad de obtener subvenciones es susceptible de determinar un bajo nivel de precios, debiendo ser aceptada como condición que justifica una oferta anormalmente baja. Así lo considera el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 153/2021, de 19 de febrero, la misma en la que la recurrente se apoya en su escrito de recurso: “Pues bien, en este punto debe recordarse lo que dijo este Tribunal en la resolución 884/2018, en la que para acudir a la obtención de ayudas o subvenciones con objeto de justificar una baja temeraria, es suficiente justificación acreditar que conforme a la legislación vigente se tiene derecho a una subvención aunque no esté garantizado que no vaya a perderse durante la ejecución del contrato por razón de un cambio normativo, pues ello cae dentro del riesgo empresarial que en su caso afectará al beneficio que obtenga la empresa adjudicataria con la prestación del servicio.”

Las ayudas provenientes de la Junta de Andalucía correspondientes a la contratación de personas con discapacidad según la orden de fecha 7 Febrero 2017, que aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas por parte del Servicio Andaluz de Empleo, dirigidas a personas con discapacidad en régimen de concurrencia no competitiva,

b) como se ha especificado en el informe, Triangle dispone la bonificación del 100% costes de las cuotas de la Seguridad Social para todos los trabajadores con una discapacidad igual o superior al 33% (modelo de negocio y contratación de Triangle al ser un Centro Especial de Empleo calificado) lo que supone un ahorro del 32,5 %, aproximadamente, en los gastos de personal. (artículo 2, apartado 3 de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, por la mejora del crecimiento y del empleo).

c) Al formar parte del GRUPO TRIANGLE INTERING (Multinacional de contratación de personal a nivel europeo) nos permite beneficiarnos de grandes descuentos en la compra de materiales y productos por el gran volumen que adquirimos a nivel nacional a lo largo del año. Esta ventaja se ve reflejada en la compra de vestuario, dispositivos móviles, etc, al ser aplicables grandes ventajas comerciales.

d) Al disponer de servicios a nivel nacional y consolidado el crecimiento constante de todas nuestras áreas de negocio, muy por encima de la ratio medio del sector, los gastos generales se reducen con respecto a otras empresas del mismo sector (CEE), lo que nos permite que tanto los gastos financieros, generales y de coordinación estén en torno a un 2-2.5%.

Por tanto, con los datos presentados, queda justificado que la oferta presentada por Triangle Centro Especial de Empleo para los años de contrato, está bajo los parámetros que establece la ley aplicable en Cumplimiento del Convenio Colectivo de aplicación, Salario Mínimo Interprofesional, Seguridad social o seguridad en el trabajo, además de que económicamente es perfectamente viable cumpliendo meticulosamente con las necesidades especificadas tanto en el Pliego Técnico como Administrativo».

Pues bien, ninguno de los aspectos o extremos puestos de manifiesto por la recurrente para defender la viabilidad de su oferta ha sido analizados en el informe técnico, por lo que este Tribunal conviene con aquella que la oferta ha de considerarse en su conjunto, y no, como defiende el informe de viabilidad, atendiendo únicamente a las razones esgrimidas en el mismo, que se limitan a basar la exclusión (i) por un lado, en la aplicación de un convenio colectivo distinto del empleado por el órgano de contratación para la determinación del presupuesto, y (ii) por otro, en la falta de correspondencia entre las categorías laborales aplicadas con las previstas en el punto 2 del PPT, en función de las características y conocimientos.



En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, sin embargo, si la justificación de la oferta inicialmente incurra en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora, lo que no acontece en el supuesto que examinamos.

Aplicando esta doctrina al caso objeto de análisis, resulta que la única motivación de la exclusión de la oferta de la recurrente la encontramos en el citado informe de viabilidad que, como anteriormente se ha reproducido, señala dos razones genéricas que no justifican de forma precisa los motivos por los que no queda acreditada la viabilidad de la proposición, y por tanto, no satisfacen las exigencias que entraña la motivación reforzada para estos casos.

Como este Tribunal ha indicado en otras ocasiones ante supuestos similares (v.gr. Resolución 53/2020, de 14 de febrero): *«Pues bien, como puede apreciarse, la motivación es genérica (por ejemplo, no determina cuales son las partidas afectadas por la ausencia de descomposición; ni las partidas del capítulo 8 a las que se refiere; ni en el estudio de los costes directos cuales son los capítulos que presentan una baja considerable en relación con los precios de mercado, no se especifican cuales son los precios de mercado, etc.). Como hemos advertido anteriormente si la justificación de la oferta inicialmente incurra en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora, lo que no ocurre en el presente supuesto en los que se hace de forma breve y genérica. Dado que es en el momento de la emisión del citado informe cuando debió motivarse adecuadamente la exclusión, no cabe suplir dicha carencia mediante la motivación incluida en el informe del órgano de contratación al recurso, ya que se ha privado a la entidad recurrente de la posibilidad de cuestionar dicha motivación en el momento de su interposición».*

Por todo lo anterior, procede la estimación parcial de este motivo de recurso ya que será el órgano de contratación el que tenga que decidir sobre la viabilidad de la oferta de la recurrente, teniendo en cuenta la globalidad de esta, y tras analizar los costes salariales -a la vista de lo que hemos abordado- respecto de la aplicación de un convenio colectivo distinto del empleado por el órgano de contratación para la determinación del presupuesto.

En el supuesto examinado, por tanto, en cumplimiento de la presente resolución, deberá efectuarse una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y el órgano de contratación decidir, de forma motivada, previa propuesta de la mesa, en su caso, la aceptación o rechazo de la oferta de la entidad recurrente (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021, de 6 de mayo, 196/2021, de 20 de mayo, 215/2021, de 27 de mayo y 497/2021, de 25 de noviembre, de este Tribunal).

#### **SÉPTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso.**

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución del órgano de contratación de 10 de febrero de 2025 de exclusión, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su dictado, para que se proceda por la mesa o el órgano de contratación a analizar la viabilidad de la oferta de la recurrente, teniendo en cuenta, en concreto, los costes salariales descritos en el apartado 1.1 de la justificación dada por la recurrente así como la globalidad de la oferta, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad TRIANGLE SERVICIOS AUXILIARES S.L contra la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de información turística, azafatas para promoción turística y guía turístico para las actividades promovidas por la Unidad Administrativa de Turismo y Fiestas Mayores del Excmo. Ayuntamiento de Utrera» (Expediente SV13/2023) promovido por el referido Ayuntamiento de Utrera (Sevilla) para que se proceda conforme a lo previsto en el fundamento de Derecho séptimo de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

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

