



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL CABILDO DE GRAN CANARIA  
SOBRE CONTRATOS PÚBLICOS  
01.1.3**

**ACUERDO 8/2018, DE 15 DE MAYO DE 2018, POR EL QUE SE RESUELVE EL RECURSO PRESENTADO POR RALONS SALUD S. L. CONTRA LA RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DENOMINADO “SERVICIO INSULAR DE TELEASISTENCIA DOMICILIARIA PARA LOS AYUNTAMIENTOS DE LAS ISLA DE GRAN CANARIA 2018-2020”, TRAMITADO POR EL CABILDO INSULAR DE GRAN CANARIA. (EXP. 1461/AASS) (EXTE TRIB. 5/2018)**

---

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de Julio de 2017, la Sra. Consejera de Gobierno de Política Social y Accesibilidad, por delegación del Consejo de Gobierno Insular, dicta Resolución por la que se inicia el expediente de contratación del Servicio de Teleasistencia domiciliaria para su prestación en todos los municipios de Gran Canaria, con un presupuesto base de licitación máximo de UN MILLÓN CIENTO VEINTIOCHO MIL SEISCIENTOS EUROS (1.128.600€), desglosado en un importe neto de UN MILLÓN NOVENTA Y CINCO MIL NOVECIENTOS TREINTA EUROS (1.095.930€) y un IGIC aplicable del 3% de TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS SETENTA EUROS (32.670€) a ejecutar en las anualidades 2018, 2019 y 2020, prorrogable por tres años más. El precio unitario del servicio por usuario titular y mes asciende como máximo a 19 euros, desglosados en un precio neto de 18,45€ y un IGIC aplicable del 3% (0,55€).

En fecha de 29 de diciembre de 2017 se publican en el perfil del contratante del Cabildo Insular de Gran Canaria, los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas particulares que regulan la licitación del contrato denominado “Servicio insular de teleasistencia domiciliaria para los ayuntamientos de las isla de gran canaria 2018-2020”.

**SEGUNDO.-** Por Resolución 1587/2017, de 7 de agosto, se aprueba el expediente de contratación anticipada de carácter plurianual para los ejercicios 2018, 2019 y 2020 con referencia 1461/AASS y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación mediante procedimiento abierto en aplicación de los artículos 157 y siguientes del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, publicándose la licitación en el BOE nº 21, de 2 de septiembre de 2017.

**TERCERO.-** Por Resolución 1796/2017, de 18 de septiembre, se rectifica el error detectado en el ANEXO VI "CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LOS TERMINALES Y DE LOS DISPOSITIVOS



PERIFÉRICOS", del Pliego de Prescripciones Técnicas, que es publicado en el perfil del contratante el 20 de septiembre de 2017.

**CUARTO.-** Dentro del plazo señalado para la presentación de proposiciones, que finalizó el 27 de septiembre de 2017, presentan solicitudes de participación las siguientes empresas y/o entidades:

- Cruz Roja Española
- Quavitae Servicios Asistenciales, S.A.U.
- Ralons Salud, S. L.
- ASISPA Atención Personas.
- Ilunion Sociosanitario, S.A.

**QUINTO.-** El 4 de octubre de 2017 se reúne la mesa de contratación para la apertura de la documentación general de las empresas y/o entidades presentes en la licitación. Tras comprobar que se ha acompañado toda la documentación exigida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, acuerda continuar con la tramitación del expediente.

**SEXTO.-** El 11 de octubre de 2017, la Mesa de Contratación remite al Servicio de Política Social el expediente relativo al contrato referenciado, a fin de que se emita el correspondiente informe de valoración. El Servicio de Política Social emite informe de valoración con fecha 20 de diciembre de 2017.

De dicho informe interesa destacar los siguientes puntos.

**CRITERIO OBJETIVO Nº 1: PRECIO UNITARIO DEL SERVICIO POR USUARIO TITULAR Y MES (HASTA 60 PUNTOS).**



LICITADORAS	PRECIO UNITARIO USUARIO/MES	IGIC
<b>Cruz Roja Española</b>	13.50 €	0.41€
<b>Quavitae Servicios Asistenciales . S.A.U.</b>	11.97 €	0.36€
<b>Raloms Salud, S.L.</b>	10.50 €	0.32 €
<b>ASISPA Atención Personas</b>	16.54 €	0 €
<b>Ilunion Sociosanitario, S.A.</b>	12.73 €	0.38 €

**CRITERIO OBJETIVO Nº 2: MEJORAS AL OBJETO DEL CONTRATO (INCLUIDAS EN EL PRECIO DE LICITACIÓN Y, POR TANTO, SIN COSTE ADICIONAL) (HASTA 40 PUNTOS).**

LICITADORAS	MEJORAS PRESENTADAS
<b>CRUZ ROJA ESPAÑOLA</b>	<b>TODAS</b>
<b>QUAVITAE</b>	<b>TODAS</b>
<b>RALONS</b>	<b>TODAS</b>
<b>ASISPA</b>	<b>TODAS</b>
<b>ILUNIÓN</b>	<b>TODAS</b>

**SÉPTIMO.-** Al considerar que dos de las ofertas se habían presentado con valores anormales o desproporcionados, el Servicio de Política Social solicita a las empresas que las habían presentado que justificasen dichas ofertas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**OCTAVO.-** El 2 de noviembre de 2017, Ralons Salud S.L. presenta la justificación requerida, haciendo las siguientes consideraciones:

- 1.- **COSTES DE PERSONAL.** El personal está sujeto al VI convenio estatal de servicios de atención a las personas dependientes, detallando lo salarios brutos mensuales por categorías.



No se ha tenido en cuenta aquellas categorías que actualmente están prestando el servicio de Teleasistencia, pues no afecta a este contrato.

Por ello, los costes de personal serían los siguientes:

	Nº	Salario Base	S.S.	Subtotal Pna	Total
Operadores/Oficiales	6	15.611	5.089,09	20.699,79	135.489,52
Médico	0.5	21.071	6.869,28	27.940,68	13.970,34
Psicólogo	0.5	21.071	6.869,28	27.940,68	13.970,34
Trabajador social	0.5	17.121	5.581,32	22.701,92	11.350,96
					<b>174.781,16</b>

2.- COSTES MATERIALES. A este respecto señala que los dispositivos domiciliarios los costes están calculados sobre 1.247 beneficiarios ya que el resto hasta 1.600 ya son dispositivos de la empresa. Teniendo en cuenta un período de amortización de 6 años para todos los materiales.

El resumen de dichos costes sería el siguiente:

MATERIAL	Nº	PRECIO TOTAL	AÑOS AMORTIZADOS	AMORT. AÑO
				PRECIO AÑO
TERMINAL DE TELEASISTENCIA	1.247	99.760,00	6	16.627,00
CAMAS ARTICULADAS	10	12.000,00	6	2.000,00
SILLAS RUEDA	10	1.500,00	6	250,00
ANDADORES	10	900,00	6	150,00
ASIENTOS DE BAÑERA	10	500,00	6	83,00
SILLAS DE DUCHA	10	2.000,00	6	333,00
ASIDEROS DE INODORO	10	500,00	6	83,00
BASTONES	10	600,00	6	100,00
MULETAS	10	600,00	6	100,00



EQUIPOS TELEASISTENCIA GSM	66	13.200,02	6	2.200,00
EQUIPOS TELEASISTENCIA MÓVIL	29	2.900,00	6	483,00
				<b>22.410,00</b>

**NOVENO.** Al apreciar que los datos aportados no eran suficientes para dilucidar si la oferta era desproporcionada o anormal, el servicio requirió a la licitadora el 5 de diciembre de 2017 (Registro de salida nº 43.267 del 05/12/17) para que aclarara los siguientes aspectos:

**Criterio objetivo n 1. Oferta económica.**

*“Considerando que los costes de personal de esta licitación suponen un peso importante para la determinación del precio y que la justificación de la valoración de la oferta presentada no aclara cómo se realiza el ahorro que permita la ejecución del contrato cumpliendo con las obligaciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, si bien declara que se cumplirá la obligación establecida en el VI Convenio Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la Promoción de la Autonomía Personal, se solicita que:*



*- Se detalle con carácter específico y concreto los costes salariales de todas las categorías profesionales que van a intervenir en la ejecución del contrato, incluidas las exigidas en el Pliego de Prescripción es Técnicas (teniendo en consideración el personal a subrogar señalado en el Anexo VIII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares}, haciendo constar la jornada laboral de cada uno de ellos así como el salario base seguridad social, antigüedad, complementos por nocturnidad, domingos/ festivos, etc.*

*- Se aclare el sentido de la expresión "No se han tenido en cuenta aquellas categorías que actualmente están prestando el servicio de Teleasistencia, pues no afecta a este contrato" señalada en la página 2, primer párrafo de la justificación de la valoración de la oferta presentada el día 2 de noviembre de 2017."*

**Criterio objetivo nº 2: Mejoras.**

***Criterio 2.2. Mejoras consistentes en poner a disposición del usuario un número determinado de ayudas técnicas y productos de apoyo por año de contrato (máximo 5 puntos)***

*Se solicita aclaración sobre la diferencia de precio realizada en la oferta inicial y en la justificación de la valoración de la oferta aportada."*



**DÉCIMO.-** Con fecha 12 de diciembre de 2017 Ralons Salud, S.L. presenta un nuevo escrito en el que vuelve a reiterar algunos puntos que ya constaban en la justificación de la oferta:

1.- En relación con el detalle de los costes salariales de todas las categorías intervinientes

<i>Nº DE AYUDAS TECNICAS Y PRODUCTOS DE APOYO</i>	<i>OFERTA INICIAL(€)</i>	<i>JUSTIFICACION OFERTA(€)</i>	<i>DIFERENCIA (€)</i>	en el
<i>10 camas articuladas.</i>	16.000,00	12.000,00	-4.000,00	
<i>10 sillas de ruedas.</i>	1.800,00	1.500,00	-300,00	
<i>10 andadores.</i>	900,00	900,00	0	
<i>10 asientos de bañera y 10 sillas de ducha</i>	900,00	2.500,00	1.600,00	
<i>10 asideros o barras para apoyarse tanto al sentarse como al levantarse del inodoro</i>	430,00	500,00	70	
<i>10 bastones y 10 pares de muletas.</i>	650,00	1.200,00	550	
<b>TOTALES</b>	<b>20.680,00</b>	<b>18.600,00</b>	<b>-2.080,00</b>	

contrato, la empresa recurrente entiende que serían los incluidos en el VI convenio estatal de servicios de atención a las personas dependientes, detallando los salarios brutos mensuales por categorías.



Por ello, los costes de personal serían los siguientes:

	Nº	Salario Base	S.S.	Subtotot al Pna	Total
Operadores/ Oficiales	6	15.611	5.089,09	20.699,79	135.489,52
Médico	0.5	21.071	6.869,28	27.940,68	13.970,34
Psicólogo	0.5	21.071	6.869,28	27.940,68	13.970,34
Trabajador social	0.5	17.121	5.581,32	22.701,92	11.350,96
					<b>174.781,16</b>

Respecto del resto de las categorías que se les solicitan

	Nº	SALARIO BASE	S.S.	SUBTOTAL PNA
Responsable Tad	1	20.414,24	6.655,04	27.069,28
Supervisor	1	19.772,48	6.445,83	26.218,31
Responsable Cat	1	17.080,56	5.568,26	22.648,82
Coordinador	1	17.080,56	5.568,26	22.648,82
Técnico	1	14.126,70	4.605,30	18.732,00

La empresa entiende que estos perfiles pertenecen a la estructura de la compañía y no afectan a los costes del mismo. A su vez, sería la misma respuesta para la expresión “no se han tenido en cuenta aquellas categorías”. En cuanto a la subrogación del personal, según el recurso, no se ha tenido en cuenta ya que el personal necesario está dentro de la misma empresa.

Es decir, según la recurrente, ninguna de estas figuras ha de ser cubierta necesariamente por nuevas contrataciones ni por personal afecto al servicio en régimen de exclusividad, dándose la circunstancia de poder acumular en una misma persona la función de teleoperador y supervisor.

Igualmente, dice, debe valorarse que la mercantil Ralons Salud S. L. ya viene ejecutando servicios similares al licitado, no siendo una entidad nueva en el sector, por lo que dispone





de estructura de personal suficiente con la debida especialización para realizar estas funciones sin necesidad de repercutir gastos a la proposición de este contrato.

2.- Respecto de la segunda aclaración de la diferencia de precio de algunos materiales, pues no están todos los que pusimos, para presentar la oferta se utilizaron precios de venta al público. Según la empresa, cuando se solicita la justificación de la oferta, se les pasan costes reales después de negociar con los proveedores. Dichas diferencias corresponden a diferentes economías de escala por el número de productos que se van a adquirir, eso para las diferencias negativas.

Respecto a las diferencias positivas, su razón no es otra que el modelo que se puso en la oferta ya está descatalogado o no está disponible y se ha tenido que optar por otra opción de ahí la diferencia.

**DÉCIMO PRIMERO.-** Con fecha 20 de diciembre de 2017, el Servicio de Política Social emite el informe de valoración de criterios objetivos y propuesta de clasificación de las ofertas presentadas en el expediente de contratación "servicio insular de teleasistencia domiciliaria para Gran Canaria 2018-20", en el que se valoran las alegaciones presentadas por la empresa.

Concretamente, se realizan las siguientes apreciaciones:

***"Criterio objetivo nº 2.1. Oferta económica***

*Respecto al detalle de los costes salariales de todas las categorías profesionales que van a intervenir en la ejecución del contrato, incluidas las exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (teniendo en consideración el personal a subrogar señalado en el Anexo VIII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares), vuelven a detallar los indicados en la justificación de la baja, es decir:*

*6 operadores /oficiales  
1 Médico  
1 Psicólogo  
1 Trabajador Social*



*En cuanto al resto de categorías con las que debe contar con carácter específico y concreto (1 Responsable del Servicio de Teleasistencia, 1 Coordinador/ a, 1 Responsable del Centro de Atención, 1 Supervisor/a de Teleasistencia y 1 Técnico Instalador), se indica que pertenecen a la estructura de la compañía y no afectan a los costes del mismo, siendo a su vez la misma respuesta para la expresión "No se han tenido en cuenta aquellas categorías que actualmente están prestando el servicio de Teleasistencia, pues no afecta a este contrato", señalada en la página 2, primer párrafo de la justificación de la valoración de la oferta presentada el día 2 de noviembre de 2017" anteriormente citada.*

*En relación a la subrogación de personal, indican que se ha tenido en cuenta ya que su mismo personal actual está dentro de la misma.*

*Sin embargo, a pesar de haberse solicitado que se hiciera constar, entre otras cosas, la jornada laboral de cada uno de ellos, la antigüedad, los complementos de nocturnidad, domingos etc, con el fin de comprobar la viabilidad de la oferta, no se indican dichos extremos respecto de ninguno de los profesionales, no incluyendo dichos gastos en el coste del servicio. Asimismo, tampoco se detallan los relativos al personal que tiene que subrogar y que no pertenecen a su compañía que, según la información aportada por las entidades que prestan el servicio en la actualidad, son los siguientes:*

*Cruz Roja Española: 1 operador*

*Asispa: 6 Teleoperadores y 1 Técnico Instalador*

*Tampoco se incluyen ni se detalla cómo van a cubrir el gasto relativo a los costes de formación exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación.*

### **Criterio objetivo nº 2: Mejoras**

*Criterio 2.2. Mejoras consistentes en poner a disposición del usuario un número determinado de ayudas técnicas y productos de apoyo por año de contrato (máximo 5 puntos).*



*A la solicitud de aclaración de la diferencia de precio realizada en la oferta inicial y en la justificación de la valoración de la oferta aportada se indica por la licitadora lo siguiente:*

*Respecto a las diferencias de precios negativas se deben a que a la hora de presentar la oferta se utilizaron los precios de venta al público y cuando se so licita la información se pasan los costes reales después de negociar con los proveedores.*

*Respecto a las diferencias positivas, la razón es que el modelo que se puso en la oferta ya está descatalogado o no está disponible y se ha tenido que optar por otra opción.*

*Es decir, en el momento de justificar la valoración de la oferta presentada con motivo de su presunción como oferta con valores anormales o desproporcionados se modifican tanto los precios como los materiales que se ofrecieron en la propuesta inicial, lo que implica una modificación de la oferta a posteriori, cuya admisión perjudica al resto de licitadores, que no han podido adaptar o reorientar sus propuestas en un momento ulterior.*

*Por todo lo expuesto, la técnica que suscribe no considera justificado, tal y como dispone el artículo 152 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, cómo va a realizar el ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, por cuanto no presupuesta en el precio ofertado o la totalidad de los gastos en que debe incurrir para dar cumplimiento a las obligaciones previstas en los pliegos y modificando en el momento de justificar la valoración de la oferta presenta da los datos previstos en la proposición inicial, siendo esta causa motivo suficiente para no poder considerar la oferta presentada.*

**DÉCIMO SEGUNDO.-** La Mesa de contratación, en su reunión de 27 de diciembre de 2017, a la vista del informe antes mencionado, acuerda excluir las proposiciones presentadas por RALONS SALUD, S.L. y QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U.

**DÉCIMO TERCERO.-** El 30 de enero de 2018, la Consejera de Gobierno de Política Social y Accesibilidad, dicta la Resolución nº 07/2018, por la que adjudica el contrato referido a la



ILUNION SOCIO SANITARIO S.A., con un total de 100 puntos, por un importe total de SETECIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS TREINTA Y CUATRO EUROS (778.734,00€) y a un precio unitario del servicio por usuario titular y mes de DOCE EUROS CON SETENTA Y TRES CÉNTIMOS (12,73€), con un IGIC aplicable de TREINTA Y OCHO CÉNTIMOS (0,38€) con inversión del sujeto pasivo del impuesto.

En dicha Resolución se considera además como parte integrante de la misma el informe técnico emitido por el Servicio de Política Social con fecha 20 de diciembre de 2017, antes mencionado.

El 8 de febrero de 2018, se notifica la Resolución mencionada vía correo electrónico a las licitadoras.

**DÉCIMO CUARTO.-** Por parte de Ralons Salud S. L. se presenta recurso, que tiene entrada en el registro el Cabildo de Gran Canaria con fecha de 2 de marzo de 2018.

**DÉCIMO QUINTO.-** Se dio traslado del recurso al órgano de contratación, que emitió informe el 13 de marzo de 2018.

**DÉCIMO SEXTO.-** Se dio audiencia a las entidades interesadas habiéndose presentado alegaciones por parte de la Cruz Roja Española con fecha 26 de marzo de 2018, quien dice que la recurrente no ha logrado justificar que había presentado una oferta viable.

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** Finalmente, ha de dejarse constancia que este Tribunal en su acuerdo 7/2018 ha por el que resuelve el recurso presentado por la Asociación de Servicio Integral Sectorial para Ancianos (ASISPA), contra el acuerdo de adjudicación del contrato denominado “servicio insular de teleasistencia domiciliaria para Gran Canaria 2018-2010”, tramitado por el Cabildo de Gran Canaria (Exp. 1461/AASS) (Exte trib. 5/2018) ha anulado el procedimiento de licitación objeto del presente recurso.

Sin embargo, los argumentos de ambos recursos son distintos, por lo que para salvaguardar los derechos del actual recurrente, procede resolver el presente recurso.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



### **PRIMERO.- Competencia del Tribunal**

La competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación corresponde a este Tribunal, en virtud de lo estipulado en el Reglamento Orgánico que lo regula y publicado en el BOP en fecha de 24 de febrero de 2016 y en el BOC de 26 de febrero de 2016, habiendo sido designados sus miembros por el Consejo de Gobierno Insular en fecha de 25 de julio de 2016 y publicado en el BOP el 3 de agosto de 2016; todo ello de conformidad con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 41 del entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) y de conformidad con el 2.3 del Decreto 10/2015, de 12 de febrero de la Comunidad Autónoma de Canarias, por el que se creó el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos y que habilita a las Administraciones Locales para crear su propio Tribunal Administrativo.

### **SEGUNDO.- Legitimación.**

El artículo 42 del TRLCSP establece que: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

Es innegable la legitimación del recurrente para interponer el presente recurso al tener la condición de licitador en el procedimiento impugnado.

### **TERCERO.- Requisitos objetivos.**

El contrato objeto de recurso es un contrato de prestación de servicios sujeto a regulación armonizada, siendo el mismo susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 40.1.a) y 40.2.c) del TRLCSP.

### **CUARTO.- Plazo**

El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 del TRLCSP.



#### **QUINTO.- Sobre el Derecho aplicable y los límites de esta resolución.**

1.- Antes del estudio de las cuestiones planteadas en el recurso, este Tribunal debe llamar la atención sobre el régimen jurídico del contrato, sobre todo, en relación a la normativa de aplicación al mismo, teniendo en cuenta que el expediente de contratación se aprobó por la Consejera de Gobierno de Política Social mediante Resolución 1330/2017, de 6 de julio. 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, debía haberse incorporado al Derecho interno el 18 de abril de 2016 como fecha límite. Al no haberse realizado así, entró en juego el llamado efecto directo de las Directivas.

En este mismo sentido ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en La Disposición Transitoria Primera, relativa a los expedientes iniciados y contratos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en especial los apartados 1 y 4 de la misma:

*“1 Los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se registrarán por la normativa anterior. A estos efectos se entenderá que los expedientes de contratación han sido iniciados si se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato”.*

El primer apartado de la D.T. Primera establece que, los expedientes de contratación iniciados antes de la entrada en vigor de esta Ley se registrarán por la normativa anterior. En el supuesto que nos ocupa la convocatoria de la licitación tuvo lugar el 2 de septiembre de 2017, fecha en la que se publica en Boletín Oficial del Estado, fecha anterior a la entrada en vigor de la LCSP, lo que supone que al expediente le resulta de aplicación el TRLCSP.

2.- En segundo lugar, ha de ponerse de manifiesto la limitación que los Tribunales de Recursos contractuales tienen en relación con si una oferta puede ser excluida por incluir valores anormales o desproporcionados. En este sentido, ha de traerse a colación lo establecido por el Tribunal Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su resolución 121/2012, respecto de lo dispuesto en el artículo 152.4 del TRLCSP (*según el cual corresponde al órgano de contratación “considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior” estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados*) lo siguiente:



*“En consecuencia, la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos, alegaciones e informe que en ningún caso tienen carácter vinculante para el órgano de contratación que debe sopesar adecuadamente los mismos y adoptar su decisión con base en ellos. Dado que la finalidad de la regulación de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio con objeto de evitar que las ofertas con valores anormales o desproporcionadas puedan ser rechazadas sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento, debe afirmarse que, examinadas las explicaciones de la ahora recurrente, este Tribunal entiende que los argumentos de la comisión calificadora en nada contradicen dichas explicaciones por lo que hay que concluir que no está justificada la exclusión de MDL del procedimiento de licitación.*

*Ante una situación análoga, concretamente en la resolución 33/2011, el Tribunal afirmó que “para dar una adecuada respuesta a la cuestión aquí planteada, no basta con citar el apartado 3 del artículo 136 de la LCSP (art. 152 TRLCSP), que se refiere a la solicitud de asesoramiento técnico, sino hay que tener en cuenta también lo dispuesto en su apartado 4 según el cual corresponde al órgano de contratación “considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior” estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. De acuerdo con ello, es imprescindible que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, pudiendo ser esa motivación sucinta, a los efectos de que la mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, en su decisión, puedan razonar o fundar su decisión”.*

#### **SEXTO.- Sobre el error en la exclusión de Ralons Salud, S.L.**

La recurrente afirma que existe un error en la exclusión de Ralons Salud, S.L. sin tener en cuenta que la consideración de error en derecho administrativo ha sido perfilada por los Tribunales en el sentido de que debe tratarse de algo flagrante, evidente y que no requiera de operación, cálculo o interpretación jurídica alguna. Llegando a afirmar que *debe versar sobre una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando excluido de su ámbito*



*todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho. (STS 25.01.94)*

En el mismo sentido el Tribunal Central de Recursos Contractuales en sus resoluciones 159/2012, de 30 de julio, 550/2014, de 18 de julio, 718/2014, de 26 de septiembre, o 255/2015, de 23 de marzo, ha afirmado lo siguiente:

*“... /... para apreciar la posible existencia de error en la valoración no se trata de realizar ‘un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos’ (Resolución de este Tribunal núm. 93/2012)”.*

Como se ha expuesto con anterioridad, varios son los argumentos expuestos por la recurrente por lo que queda claro que no nos encontramos ante un supuesto de error material o de hecho que haya quedado patente en el expediente y que pueda apreciarse sin razonamiento jurídico alguno, por lo que procede desestimar el recurso en este punto.

**SÉPTIMO. – Sobre la apreciación de la oferta de Ralons Salud S. L. como anormalmente baja o desproporcionada.**

Dos son los elementos que han de estudiarse en relación a la exclusión de una oferta por contar con valores anormales o desproporcionados: uno formal, relativo a la necesaria audiencia al licitador que ha presentado una oferta sobre la que pesa una presunción de baja temeraria y otra de fondo sobre la valoración misma de la oferta, y de su justificación, y si ésta cumple o no los requisitos establecidos en el Pliego para ser considerada baja anormal.

**1.-** Sobre el fondo de la cuestión, ha de señalarse que el recurso solicita la declaración de nulidad de la orden de exclusión de la licitadora recurrente y, por ende, de la adjudicación realizada, argumentando que el PCAP no avala la decisión adoptada por cuanto no se ha establecido la posibilidad de excluir ofertas por la mera interpretación que se pueda realizar sobre los costes necesarios de prestación del servicio sino que, por medio de la Disposición General 17, punto tercero, se objetiviza como proposición desproporcionada o anormal aquella que suponga una baja superior o igual al 115% de la baja media. Según el recurso, en ningún





momento se ha justificado en el expediente de contratación, pues además ello no concurre, que la proposición presentada por Ralons Salud, S.L. conlleve una baja de como el mínimo 115 % de la baja media, motivo por el cual no concurre en el presente asunto los requisitos objetivos establecidos por el PCAP, con su evidente carácter de Ley del contrato, para fundamentar, motivar y justificar la exclusión de la licitadora.

Para resolver esta primera cuestión, hay que tener en cuenta que, en relación con esta cuestión, el artículo 152.2 dispone lo siguiente:

*“ 2. Cuando para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración, podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, podrán indicarse en el pliego los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales.”*

Por lo tanto, es el propio Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el que remite a los Pliegos de Cláusulas Administrativa para que establezca un criterio objetivo para valorar si una oferta puede o no ser cumplida.

En cumplimiento de dicho precepto, el apartado 3º de la Cláusula 17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares dispone:

*"Cuando uno de los criterios sea el precio ofertado, se considerará que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de oferta desproporcionada o anormal si la baja es superior o igual al 115 % de la baja media.*

$$BI \geq 115 * BM / 100$$

*Donde:*

*BI = baja ofertada en la oferta que se valora, es la diferencia entre el presupuesto de licitación y el precio ofertado.*

*BM = es la baja media."*



El Informe del Servicio de Política Social de 20 de diciembre de 2017 aplica la fórmula recogida en los pliegos a las ofertas presentadas por las licitadoras Quavitae Servicios Asistenciales, S.A.U. y Ralons Salud, S.L. y concluye que ambas incurrieran en baja anormal o desproporcionada, quedando resumida su valoración en el siguiente cuadro:

LICITADORA	PRECIO UNITARIO USUARIO/MES	BI	PRECIO UNITARIO CONTRATO	BM	15%BM	BM+ 15%
CRUZ ROJA ESPAÑOLA	13,5€	4,95€	18,45 €	5,40€	0,81€	6,21 €
QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES S.A.U	11,97€	6,48€				
RALONS SALUD, S.L.	10,50 €	7,95€				
ASISPA ATENCIÓN PERSONAS	16,54€	1,91€				
ILUNION SOCIO SANITARIO, S.A.	12,73€	5,72€				
		<b>27,01€</b>				

Por lo tanto, debe rechazarse el recurso en este punto, ya que ha quedado acreditado en el expediente que, en aplicación del criterio objetivo incluido en el pliego, la oferta de Ralons Salud S. L. debió ser considerada como anormal o desproporcionada. Poco más se puede añadir, ya que la entidad recurrente no aporta ninguna otra consideración que pudiera servir para desvirtuar los razonamientos realizados por los informes incluidos en el expediente que analizan esta cuestión, por lo que procede rechazar el recurso en este punto.

2.- Ahora bien, la superación de tales límites no permite excluir de manera automática la proposición, dado que es preciso la audiencia del licitador a fin de que éste pueda justificar que, no obstante los valores de su proposición, sí puede cumplir el contrato. De esta manera, la superación de los límites fijados en el pliego se configura como presunción de temeridad que



debe destruirse por el licitador, correspondiéndole sólo a él la justificación de su proposición. Pues bien, como ha quedado expuesto en los antecedentes, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 apartados 2 y 3 del TRLCSP, ha de señalarse que se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia, permitiendo que la empresa licitadora justificase su oferta, trámite, además que se ha cumplimentado en dos ocasiones, por lo que ha de entenderse que desde esta perspectiva, se han cumplido, efectivamente, los trámites previstos en la Ley para declarar una oferta como anormalmente baja o desproporcionada.

#### **OCTAVO.- Exclusión por no justificación del coste de los trabajadores.**

De acuerdo con el recurso, la alegación que hace referencia a lo que en el mismo se denomina "Escandallo de los trabajadores necesarios" se basa en lo siguiente:

*El concurso convocado ha refundido tres contratos que anteriormente tenían concertados diferentes Ayuntamientos insulares y las empresas que los venían prestando son las que han aportado los listados de personal subrogable que figuran en el Anexo VIII del PCAP.*

*La refundición de contratos implica la optimización de los recursos y por tanto no todo el personal será necesario en la ejecución del nuevo contrato licitado, argumento que fundamenta en la Cláusula 30.3 del PCAP al afirmar que "La empresa adjudicataria deberá contratar al personal necesario para atender las obligaciones derivadas del contrato".*

*La proposición económica de la recurrente incluyó la valoración de los costes de aquel personal que va a estar afecto a la prestación del servicio, no admitiendo la subrogación de los trabajadores que no se estiman necesarios.*

*La posible conflictividad laboral que se pueda generar resulta de todo ajena al órgano de contratación y cualquier posible derecho indemnizatorio que en su día pudiera corresponder al personal no subrogado por la nueva adjudicataria entrará dentro del concepto de "riesgo y ventura" de la proposición del licitador.*

El Informe del Servicio de Política Social de 20 de diciembre de 2017, lleva a cabo la valoración de dicha alegación, afirmando lo siguiente:



**“.../... Sin embargo, la recurrente en sus contestaciones, no solamente no aporta los datos requeridos para el personal mínimo exigido, sin o que tampoco explica, tal y como dispone el artículo 152 del TRLCSP, el ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, el respeto a las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación etc., limitándose a exponer que el resto de categorías que le solicitamos pertenecen a la estructura de la compañía y no afectan a los costes del mismo al disponer en estructura de personal suficiente con la debida especialización para realizar las funciones necesarias sin necesidad de repercutir gastos a la proposición económica de este contrato.”**

*De la misma forma, no da explicación alguna respecto a las categorías de los profesionales de que dispone, horarios, etc., ni cómo va a cubrir los posibles gastos en que pudiera incurrir como consecuencia de la subrogación que permitan verificar la viabilidad del correcto cumplimiento de la ejecución del contrato con el precio ofertado, indicando además que ninguna de las figuras a la que se refiere como no escandalizadas ha de ser cubierta por nuevas contrataciones ni por personal afecto al servicio en régimen de exclusividad, dándose incluso la circunstancia de poder acumular en una misma persona la función de teleoperador y supervisor.*

*Respecto a este último argumento cabe decir que, tal y como dicta el apartado 5.2 del pliego de prescripciones técnicas que rigen la contratación, las licitadoras sí que deben disponer de determinado personal a jornada completa y dedicación exclusiva, como ocurre por ejemplo con la figura del coordinador, no quedando este extremo a discreción del licitador.”*

Después de este planteamiento general, el informe concreta de forma detallada los incumplimientos en cuanto al personal mínimo que debió ser incluido en la oferta, rebatiendo las explicaciones que ofrece la licitadora, concluyendo lo siguiente:

*“Es decir la exclusión de la licitadora no se basa en que no se incluyan en la oferta los detalles del personal a subrogar, atendiendo a que ésta no puede, en*



*rigor, ser una de las obligaciones impuestas sino que se excluye al no aportar los datos relativos al personal obligatorio mínimo según el pliego, ni aclarar cómo va a cubrir con el precio ofertado el resto de gastos que pudieran surgir no aportando argumentos que permitan llegar a la convicción de que pueden ejecutar el contrato licitado”.*

Debe tenerse en cuenta además, que el Pliego de Prescripciones Técnicas en su apartado 5, **“Obligaciones de la empresa/entidad adjudicataria”**, incluye un apartado 5.2. referido a los recursos humanos, en el que se especifica lo siguiente:

*“El servicio requiere la intervención de distintos profesionales, con la cualificación necesaria para garantizar un nivel óptimo de eficacia y calidad, por lo que la empresa/entidad adjudicataria debe contar con carácter específico y concreto al menos, con los siguientes profesionales contratados:*

*5.2.1.- Responsable del Servicio de Teleasistencia [...]*

*5.2.2.- Coordinador/Coordinadora [...]*

*5.2.3.- Responsable del Centro de Atención, [...]*

*5.2.4.- Teleoperadores/as. [...]*

*5.2.5.- Supervisor/a de Teleasistencia. [...]*

*5.2.6.- Técnico Instalador”.*

Es claro que la presentación a la licitación supone la aceptación de los pliegos que se convierten en la Ley de contrato. En este sentido, resulta necesario recordar que el Tribunal Central de Recursos Contractuales en numerosas Resoluciones (163/2012, 303/2012, 17/2013, 25/2013 y 30/2013) ha señalado que los Pliegos constituyen la ley del contrato que vincula, no solo a los licitadores, sino también al Órgano de Contratación. La vinculación referida se predica no solo del PCAP, sino también del PPT (Resoluciones 595/2014 y 672/2014), y la presentación de la proposición implica una aceptación (artículo 145 TRLCSP) de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, de tal modo que, aquella, deberá ajustarse al contenido en los pliegos en su totalidad. Tanto el incumplimiento del PCAP como del PPT dará lugar consecuentemente a la exclusión del licitador.

De acuerdo con la jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades. En este sentido, el recurso realiza una afirmación a la que ha de darse respuesta.



Así se afirma que “ninguna de estas figuras a las que se refiere como no escandalladas ha de ser cubierta necesariamente por nuevas contrataciones ni por personal afecto al servicio en régimen de exclusividad, dándose incluso la circunstancia de poder acumular en una misma persona la función de teleoperador y supervisor”. El mismo recurso añade que “Igualmente, debía valorarse que la mercantil Ralons Salud, S.L. ya viene ejecutando servicios similares al licitado, no siendo una entidad nueva en el sector, por lo que dispone en estructura de personal suficiente con la debida especialización para realizar estas funciones sin necesidad de repercutir gastos a la proposición económica de este contrato”.

En este mismo sentido la resolución del Tribunal administrativo de contratación pública de la Comunidad de Madrid, en su resolución 25/2018 (citada en el informe del servicio de Política Social) resuelve una cuestión similar:

*“Argumenta la recurrente respecto del primer apartado que “Parece que el Interventor obvia que por QUAVITAE se ofrece este personal ya soportado el coste y con capacidad disponible para llevar a cabo las funciones objeto del contrato de forma gratuita. Este ofrecimiento de los medios existentes ha sido considerado como la razón de la coherencia de la oferta en el primer informe de la Jefa de Servicios Sociales de fecha 23 de noviembre de 2017 (antes de su cambio radical)”.*

*Si bien es cierto que la empresa en su justificación aduce que va a poner personal propio adscrito a la “Central de Madrid y la de respaldo de Sevilla” y que parece que asume los costes correspondientes, este Tribunal ya ha señalado en varias ocasiones que esa aportación de personal propio de la empresa no puede considerarse a coste cero puesto que, como indica el informe del Interventor, en todo caso supone un coste para la empresa que tiene que dedicar un personal contratado para un servicio a otro diferente, por lo que deben preverse unos costes que han de imputarse al contrato y que en este caso no se han contemplado en el cuadro de cuenta de resultados de la justificación de la oferta”.*

Ante lo expuesto debemos dar la razón a servicio cuando afirma que la oferta presentada no se ajusta a los Pliegos, ya que, efectivamente, no se incluye todo el personal exigido en los mismos, sin que sea admisible que la empresa licitadora pueda modificar los términos de éstos.



Y si la empresa no ha cumplido con los requisitos de personal exigidos por el Pliego, no es suficiente lo argumentado por la empresa, puesto que, lejos de justificar el menor coste, lo que hace realmente es confirmar que no va a cubrir todos los puestos requeridos en los Pliegos.

**NOVENO.- En relación con la subrogación del personal.**

La entidad recurrente, en su recurso, no admite la subrogación de los trabajadores que, aun viniendo prestando dichas funciones con anterioridad para otro órgano de contratación, no se estiman necesarios.

A este respecto, en primer lugar ha de señalarse que la cláusula 30 del Pliego de Cláusulas Administrativas dispone lo siguiente:

*“3º) Personal afecto a la ejecución del contrato. La empresa adjudicataria deberá contratar al personal necesario para atender las obligaciones derivadas del contrato.*

*Asimismo, se informa que la empresa adjudicataria deberá respetar las condiciones fijadas en el "VI Convenio colectivo marco estatal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal" (BOE nº 119, de 18/05/12) y modificado por Resolución de 8 de marzo de 2014 (BOE nº 58, de 08/03/14). Por ello, a los efectos de dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 120 del TRLCSP y según información facilitada por las entidades que actualmente prestan el servicio de teleasistencia en los distintos municipios grancanarios, el personal asignado de manera exclusiva en la contrata anterior es el que se detalla en el ANEXO VIII”.*

Reiteramos por tanto lo recogido en el Fundamento anterior, toda vez que el ahora recurrente, pudiendo haber recurrido los Pliegos que contenían esta disposición, sin embargo, no lo hizo, por lo que, en este momento debería inadmitirse esta cuestión.

A mayor abundamiento respecto de la subrogación de personal, ha de señalarse que la misma no deriva de la reglamentación del contrato, sino de la normativa laboral, cuestión sobre la que este Tribunal ha tenido ya ocasión de manifestarse en su Acuerdo 5/2017, de 16 de mayo, en los siguientes términos:



*“En primer término, debe señalarse que las obligaciones que asumen las partes de un contrato deben contenerse en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, más que en el Pliego de Prescripciones Técnicas. En segundo lugar, aunque aquí el recurrente no alega nada en contra de dicha subrogación resulta imprescindible aclarar si dicha materia es propia de la contratación pública.*

*A este respecto conviene señalar que la obligación de subrogación en las relaciones laborales tiene su origen en la legislación laboral, no en la normativa de Contratación Pública. Efectivamente, la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe de 31/1999, de 30 de junio, expone que “la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, de los respectivos convenios colectivos”.*

En el mismo sentido el Tribunal Central de Recursos Contractuales ha declarado expresamente que la subrogación del personal ha de entenderse como una cuestión ajena a la contratación administrativa. Así, en su resolución 75/2013, se cita la resolución 257/2012 en la que se dice textualmente:

*“Como también indicamos en la Resolución citada, **la cláusula de subrogación empresarial excede del ámbito subjetivo propio de los pliegos -Administración contratante y adjudicatario-, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria.** Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un “contenido netamente laboral” (la subrogación en los derechos y obligaciones del anterior contratista respecto al personal de éste destinado a la prestación del servicio) y “que forman parte del status del trabajador”, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social”.*





*Por consiguiente, dicha obligación ha de surgir no de lo que al respecto dispongan los Pliegos que regulan una licitación, sino de la normativa laboral. Esto es, como afirma el mismo Tribunal en su Resolución 969/2015, “la existencia o no de una obligación de subrogación de los trabajadores se desarrolla en la esfera del derecho laboral y del régimen jurídico aplicable a los trabajadores de una empresa, y que, en consecuencia, el pliego no aporta nada a dicha subrogación. Esta obligación será exigible o no, pero en ningún caso lo será porque lo imponga el pliego, sino porque se desprenda de la normativa laboral y de su interpretación.”*

Por lo tanto, es la legislación laboral la que establece el deber de subrogación, sin que en consecuencia, proceda estimar el recurso en este punto, ya que ni se recurrió en tiempo y forma, ni tiene razón el recurrente en cuanto al fondo del asunto.

#### **DÉCIMO.- En relación con los gastos en formación.**

La recurrente manifiesta que la inclusión de este concepto denota, cuando menos, un profundo desconocimiento de la gestión privada así como de los medios al alcance de las empresas prestatarias en el sector servicios, por cuanto si bien es cierto que existe una formación obligatoria que debe ser impartida, también lo es que el propio grupo Ralons en el que se integra Ralons Salud,S.A. cuenta con centro de formación propio.

El informe del Servicio de Política Social de 20 de diciembre de 2017 hace referencia a que es obligación de la entidad ofertante justificar el ahorro que permita el procedimiento de la ejecución del contrato, sin que en ese momento la recurrente hubiera efectuado justificación alguna en relación a los costes relativos a la formación que tiene que prestar según el pliego, correspondiéndole sólo a él la justificación y la destrucción de la presunción de temeridad de la oferta.

Por lo tanto, la empresa recurrente debió justificar el coste de la formación en el expediente administrativo, sin que las alegaciones del recurso puedan ser admitidas ahora, por lo que el recurso debe ser desestimado en este punto.

#### **DECIMO PRIMERO. – Exclusión por variación en el coste de los medios materiales ofertados.**



El recurso señala en este punto lo siguiente:

*“Difícil explicación encontramos a las consideraciones del técnico informante sobre este apartado y sobre su posible incidencia en la viabilidad del contrato.*

*Aun cuando se dice que la mercantil Ralons Salud, S.L. ha efectuado una modificación a posteriori de su oferta inicial, en perjuicio del resto de licitadores, dicho argumento en modo alguno se ajusta a la realidad ni se deduce de las justificaciones realizadas por la mercantil recurrente.*

*Es un hecho cierto que en la proposición económica se compromete la licitadora, sin repercusión de costes para la corporación contratante, a la aportación de determina dos medios materiales, aportando tan solo un compromiso de puesta a disposición en el caso de resultar adjudicataria, pues obviamente no se van a realizar las adquisiciones de los bienes con anterioridad a conocer que serán los prestatarios del servicio.*

*El hecho de que por el transcurso del tiempo, los proveedores inicialmente contactados no hayan podido mantener las ofertas remitidas de modo inalterado y que a la postre, si se adjudica el contrato a Ralons Salud, S.L. se presente alguna incidencia o variación en los precios, cumpliendo siempre con la aportación de la tipología de los medios requeridos por el PPT, ninguna incidencia tiene ni en el contrato, ni para el órgano de contratación que no resultará obligado a la asunción de cantidad alguna, debiendo el licitador proponente asumir cualquier posible diferencia por el concepto de riesgo y ventura.*

*Obviamente, igual problemática pasará con todos los licitadores sin que a ninguno de los restantes concurrentes se haya interesado la justificación realizada a Ralons Salud, S.L., pues en ningún caso se puede entender que dicha circunstancia que obedece a las leyes del mercado suponga una modificación de la oferta.”*

Sobre este asunto se manifiesta también el linforme del Servicio de Política Social de 20 de



diciembre de 2017, señalando lo siguiente:

*“Respecto a lo expuesto por la recurrente, cabe decir que es el apartado 17 del PCAP el que determina, en cuanto al criterio 2.2. relativo a la mejora consistente en poner a disposición del usuario un número determinado de ayudas técnicas y productos de apoyo por año de contrato, que se indicará en el Anexo I la valoración económica atribuida a las ayudas y productos y se adjuntar a una relación descriptiva de los mismos, indicando el número y concepto de las ayudas técnicas y productos de apoyo.*

*En dicho Anexo 1, suscrito el 27 de septiembre de 2017 por el representante legal de la entidad, declara bajo su responsabilidad que las mejoras que oferta son las que describen en el mismo con unas características y unos precios determinados. Sin embargo, en el momento de requerirse la justificación de la baja solamente un mes más tarde (26 de octubre de 2017), así como en la aclaración presentada, varían los precios respecto a los materiales ofertados en la propuesta inicial, argumentando que se han negociado los mismos y que algunos de los modelos que se pusieron en la oferta (un mes antes) ya están descatalogados o no están disponibles teniéndose que optar por otros. Es decir, según lo expuesto sí que modifican la oferta inicial en el momento en que se le requiere la justificación de la baja, respecto a los precios y los modelos de las ayudas técnicas ofrecidas, cuya admisión perjudicaría, tal y como se indica en el informe discutido, al resto de licitadores, que no han podido adaptar o reorientar sus propuestas en un momento ulterior.*

*Asimismo, y respecto a que no se le haya interesado a todos los licitadores la justificación realizada a Ralons Salud S.L. tiene su fundamento en el propio TRLCSP, por cuanto la audiencia al licitador para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma solamente deberá realizarse cuando se identifique que una proposición pueda ser desproporcionada o anormal, como es la de la recurrente una vez aplicada la fórmula objetiva indicada en el PCAP”.*

Aportando el siguiente cuadro comparativo:



A este respecto ha de señalarse que es doctrina reiterada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de los Tribunales nacionales y de los Tribunales de recursos de que la oferta una vez presentada no puede ser objeto de modificación.

Este Tribunal, en su Acuerdo 1/2016, ha señalado que la “imposibilidad de modificar la propuesta presentada en el trámite de subsanación de defectos formales ha sido sostenida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 29 de marzo de 2012, dictada para resolver el asunto C-599/10, señaló: “una vez presentada su oferta, en principio esta última no puede ya ser modificada, ni a propuesta del poder adjudicador ni del candidato. En efecto, el principio de igualdad de trato de los candidatos y la obligación de transparencia que resulta del mismo se oponen, en el marco de este procedimiento, a toda negociación entre el poder adjudicador y uno u otro de los candidatos. En efecto, en el caso de un candidato cuya

<b>Nº DE AYUDAS TECNICAS Y PRODUCTOS DE APOYO</b>	<b>OFERTA INICIAL(€}</b>	<b>JUSTIFICACION OFERTA(€}</b>	<b>DIFERENCIA (€)</b>
<i>10 camas articuladas.</i>	16.000,00	12.000,00	-4.000,00
<i>10 sillas de ruedas.</i>	1.800,00	1.500 ,00	-300,00
<i>10 andadores.</i>	900,00	900, 00	0
<i>10 asientos de bañera y 1 0 sillas de ducha</i>	900,00	2.500 , 00	1.600,00
<i>10 a sideros o barras para apoyarse tanto al sentarse como al le vantarse del inodoro</i>	430 ,00	500,00	70
<i>10 basto nes y 10 pares de muletas.</i>	650,00	1.200,00	550
<b>TOTALES</b>	<b>20.680 ,00</b>	<b>18.600,00</b>	<b>-2.080,00</b>

oferta se

estime imprecisa o no ajustada a las especificaciones técnicas del pliego de condiciones, permitir que el poder adjudicador le pida aclaraciones al respecto entrañaría el riesgo, si finalmente se aceptara la oferta del citado candidato, de que se considerase que el poder adjudicador había negociado confidencialmente con él su oferta, en perjuicio de los demás candidatos y en violación del principio de igualdad de trato. Además, no se deduce del artículo 2 ni de ninguna otra disposición de la Directiva 2004/18, ni del principio de igualdad de trato, ni tampoco de la obligación de transparencia que, en una situación de esa índole, el poder adjudicador esté obligado a ponerse en contacto con los candidatos afectados. Por otra parte,



éstos no pueden quejarse de que el poder adjudicador no esté sometido a obligación alguna a este respecto, ya que la falta de claridad de su oferta no es sino el resultado del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la misma, al que están sujetos de igual manera que los demás candidatos”.

Este es el criterio, además, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que en su Resolución 463/2014, de 17 de junio de 2014, matiza que no se puede acceder a una subsanación que pretenda o pueda variar los términos de la oferta presentada, pero sí resulta posible la subsanación de defectos o errores puramente formales en la documentación de las ofertas, siempre que no supongan variación de las mismas, lo que se debe acreditar a la vista de la propia documentación aportada en la oferta.

En el presente caso, efectivamente, como señala el informe del servicio correspondiente, la empresa en vez de justificar la oferta realizada lo que pretende llevar a cabo es una modificación de la misma.

Por consiguiente, procede desestimar el recurso en este punto.

#### **DÉCIMO SEGUNDO.- Inviabilidad del precio del contrato**

De forma subsidiaria, el recurso afirma que, si se llegara a considerar la obligatoriedad de escandallar la totalidad de los trabajadores que venían prestando sus servicios en los Ayuntamientos beneficiarios y que se incluyen en la lista de subrogación, “el precio fijado en el PCAP se muestra insuficiente, entrándose en quiebra del contrato con imposibilidad de ejecución, por cuanto habiéndose fijado en la DDGG primera del PCAP un precio neto máximo de 18,45, la asunción de todos estos costes según aplicación objetiva de la tabla salarial del convenio colectivo de aplicación sitúa el valor unitario mínimo en la cantidad de 24,18, sin atender factores tales como costes de estructura, financieros, beneficio industrial, etc., prohibiendo expresamente la DDGG 12 la presentación de proposiciones que superen el precio máximo establecido en pliegos.

Y añade que “Es por ello, que considerando adecuado el precio del contrato, lo que no puede resultar exigible es la asunción de todo el personal indicado por la técnico informante pues ello haría inviable la adjudicación del concurso, tanto a esta como a las restantes mercantiles



licitadoras incluida, evidentemente, la adjudicataria” .

Sobre el precio de los contratos, el artículo 87 del TRLCSP dispone lo siguiente:

“1. En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.”

Además sobre este aspecto se han manifestado de forma reiterada los Tribunales de Recursos contractuales. Así, el Tribunal Central de Recursos Contractuales en su resolución 322/2016, en la que cita al Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 64/2013, de 24 de julio de 2013 —cuya fundamentación y consideraciones afirma compartir— ha venido a establecer lo siguiente:

“...el mandato de ajustarse al precio general del mercado no implica que el órgano de contratación no deba buscar la oferta económicamente más ventajosa y, en particular, el precio más bajo posible, siempre que ello no ponga en riesgo el cumplimiento del contrato mediante la inserción de condiciones económicas poco realistas. Una impugnación de la adecuación del precio debiera pues demostrar, más allá de las dudas propias de una materia que por definición está sometida a las cambiantes vicisitudes del mercado y de la situación económica general, que el órgano de contratación ha elaborado unos pliegos con un presupuesto inicial bajo cuya vigencia no cabe esperar suficiente concurrencia ni una ejecución normal del contrato”

Y si de ese aspecto general se pasa a lo que tiene ya más que ver con el presente recurso, esto es, la necesidad de observar los costes laborales, la resolución 636/2016, ha señalado:

“A tenor de lo expuesto, los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen



una fuente de conocimiento (aunque no la única), a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87 del TRLCSP). Lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 292/2012, de 5 de diciembre), siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración (Resolución 420/2013, de 26 de septiembre).” En términos semejantes se pronuncian otras muchas resoluciones de este Tribunal, entre otras, la nº 66/2012, que cita en su informe el órgano de contratación. Pues bien, en nuestro caso, la cuestión se plantea en términos prácticamente idénticos, pues se pretende que el órgano de contratación fije el precio en atención a las obligaciones de subrogación que impone el convenio colectivo aplicable, lo que, por todo lo expuesto, debe ser rechazado con desestimación del recurso.”

Y concluye de forma terminante: “Los costes salariales derivados del cumplimiento de un determinado Convenio Colectivo son uno de las fuentes de conocimiento a las que puede acudir el órgano de contratación para determinar el valor estimado del contrato pero no la única. **De manera que cuando existan elementos diferentes a la normativa laboral, tomados en consideración por el órgano de contratación que justifiquen razonadamente la determinación del valor del contrato, el importe así calculado será admisible en la medida en que refleje el denominado precio general de mercado**”.

Ante lo cual, este Tribunal no puede tampoco estimar esta última alegación presentada.

Por lo expuesto, visto los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

#### RESUELVE

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso interpuesto por la entidad Ralons Salud, S.L. contra la resolución de adjudicación del contrato denominado “Servicio Insular de teleasistencia domiciliaria para los Ayuntamientos de las Isla de Gran Canaria 2018-2020”, tramitado por el Cabildo de Gran Canaria.



**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 47.5 del TRLCSP.

**TERCERO.** - Alzar la suspensión que pesa sobre el acto impugnado, en función de lo dispuesto en el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Contratos el Sector público.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.