

Recurso 529/2024
Resolución 541/2024
Sección Tercera

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

Sevilla, 20 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.** contra la resolución, de 30 de octubre de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado «Servicios de limpieza para el mantenimiento y conservación de los colegios del municipio destinados a educación infantil de segundo ciclo y primaria», (Expediente 4567/2023), convocado por el Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de junio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 2 de julio de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución con un valor estimado de 1.166.287,72 euros.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante resolución de 26 de agosto de 2024 del órgano de contratación se adjudica el contrato a la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL S.L.U. (en adelante UNEI). Dicha resolución fue objeto recurso especial por la entidad INTEGRA MANTENIMIENTO GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO – ANDALUCÍA S.L. (en adelante INTEGRA), que fue tramitado con el número 355/2024 y estimado por Resolución 443/2024, de 9 de octubre, de este Tribunal, que en su fundamento de derecho séptimo anulaba la citada resolución de 26 de agosto de 2024 por la que se adjudica el contrato, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su dictado, para que se proceda por el órgano de contratación a rechazar la oferta de la entidad ahora adjudicataria [UNEI] por no justificar la viabilidad de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.

Posteriormente, tras una serie de trámites, la mesa de contratación en sesión celebrada el 14 de octubre de 2024 acuerda la exclusión de la entidad UNEI, según consta en acta al efecto. Acto seguido, el órgano de contratación

por resolución de 30 de octubre de 2024 vuelve a excluir a la entidad UNEI y adjudica el contrato a la licitadora INTEGRRA (en adelante INTEGRRA o la adjudicataria).

SEGUNDO. El 7 de noviembre de 2024 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad UNEI (en adelante UNEI o la recurrente) contra la citada resolución de 30 de octubre de 2024 de adjudicación del contrato. Dicho recurso se ha tramitado con el número 529/2024.

Mediante oficios de la Secretaría del Tribunal, de 8 y 11 de noviembre de 2024, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y de cierta documentación a la que se hace referencia en él y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como los documentos necesarios para su tramitación y resolución.

Acto seguido, con fecha 11 de noviembre de 2024, al constar la relación de entidades licitadoras en la documentación contenida en el anterior recurso 355/2024 sobre el mismo procedimiento de licitación, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las empresas candidatas para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la entidad INTEGRRA, a través del Sistema de Interconexión de Registros de la Administración General del Estado.

Posteriormente, el 13 de noviembre de 2024, se recibe la documentación solicitada al órgano de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el 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 Mairena del Alcor (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido además a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente la recurrente formula el recurso contra la adjudicación, sustantivamente está recurriendo la exclusión de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.

TERCERO. Legitimación.

Procede, a continuación, abordar la legitimación de la entidad UNEI para la interposición del presente recurso que se analiza -número 529/2024-, dado que como se ha expuesto su escrito de interposición se dirige formalmente contra la resolución de 30 de octubre de 2024 del órgano de contratación de adjudicación del



contrato, pero en el mismo se discuten de forma directa o indirecta determinados argumentos esgrimidos por este Tribunal en su Resolución 443/2024, de 9 de octubre, en la que se estimó el recurso número 355/2024.

Al respecto, este Órgano ha venido señalando la imposibilidad legal de reabrir la cuestión litigiosa, relativa a la exclusión de la entidad ahora recurrente, ante este mismo Órgano con motivo de otro recurso especial, porque la misma quedó ya zanjada en la mencionada Resolución 443/2024, y lo que ahora pretende la recurrente no es sino forzar un cambio o modificación de criterio por parte del Tribunal que, legalmente, no es posible, puesto que no cabe que este Órgano pueda revisar sus decisiones, siendo así que la única vía de que dispone la recurrente para combatir los argumentos de este Tribunal, sobre la supuesta indebida exclusión de su oferta es la impugnación de la citada Resolución 443/2024 en la vía jurisdiccional contencioso administrativa. En tal sentido, el artículo 59 de la LCSP viene a señalar que la resolución del recurso especial solo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, siendo directamente ejecutiva y sin que proceda la revisión de oficio de la misma (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal números 454/2021, de 11 de noviembre, 197/2022, de 25 de marzo, 346/2022, de 27 de junio, 353/2022, de 30 de junio, 153/2023, de 3 de marzo, 398/2023, de 11 de agosto y 185/2024, de 26 de abril).

Sobre lo expuesto, como ya se señalaba en la Resolución 73/2013, de 3 de junio, de este Órgano y se ha reiterado en otras muchas posteriores, entre otras, en la 15/2019, de 22 de enero, el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 29 de mayo de 1995, reconoce que la resolución administrativa *«que entra a resolver el fondo de la controversia, y estima o desestima las pretensiones deducidas, deja definitivamente zanjada la cuestión»*. En el mismo sentido, como expusimos en las citadas resoluciones, se pronuncia el Alto Tribunal en la Sentencia, de 12 de junio de 1997, al señalar que las resoluciones que concluyen los procedimientos *«de un modo ordinario tienen atribuidas, paralelamente a la sentencias jurisdiccionales firmes, los mismos efectos de la cosa juzgada formal (o imposibilidad de impugnación dentro de un mismo procedimiento de lo ya resulto o juzgado) y de la cosa juzgada material, tanto positiva (o prejudicial) como negativa (o excluyente de la posibilidad de volver a plantear, en un nuevo procedimiento, lo ya finiquitado en otro anterior, con elementos subjetivos y objetivos idénticos)»*.

Así las cosas, en los supuestos en los que la controversia suscitada ya ha sido resuelta por el Tribunal con ocasión de un recurso especial previo, este Tribunal ha inadmitido el nuevo recurso interpuesto.

En este sentido, se pronuncia la entidad INTEGRÁ en su escrito de alegaciones al recurso poniendo de manifiesto la falta de legitimación activa de UNEI para la interposición del que ahora se examina, frente la resolución de 30 de octubre de 2024 del órgano de contratación que acuerda la exclusión de UNEI y la adjudicación del contrato a INTEGRÁ, así como la apreciación de cosa juzgada administrativa al no contener el presente recurso más que las alegaciones de UNEI al recurso especial interpuesto por INTEGRÁ, sin aducir nuevos motivos de impugnación frente a su exclusión, cuestión que ya ha sido valorada y juzgada por ese Tribunal.

No obstante, lo anterior, en el supuesto que se examina se da una circunstancia excepcional, pues el recurso que se interpone trae causa de una situación de indefensión que este Tribunal de forma involuntaria originó a la entidad UNEI, ahora recurrente, en la tramitación del recurso 355/2024 que fue estimado mediante la Resolución 443/2024, de 9 de octubre, dado que en el trámite de alegaciones a las entidades interesadas en la licitación, incluida la empresa UNEI, por una disfunción técnica administrativa no se remitió el escrito de ampliación del recurso 355/2024 formulado el 23 de septiembre de 2024, en su lugar se le adjuntó por error un escrito presentado ante este Tribunal el 16 de septiembre de 2024 por la entidad INTEGRÁ -recurrente del recurso 355/2024- de alegaciones complementarias al recurso inicial, en el que solicitaba un nuevo plazo de quince días hábiles para proceder al examen del expediente administrativo y, en su caso, ampliar el recurso; dicha falta de remisión del mencionado escrito de 23 de septiembre de 2024 de ampliación del recurso 355/2024 ha impedido que la entidad UNEI pueda presentar, en su caso, las alegaciones a que tiene derecho, ex artículo 56.3 de la LCSP.



En efecto, tras la notificación de la Resolución 443/2024, de 9 de octubre, previa solicitud de la entidad UNEI de aclaración y rectificación de dicha resolución, este Tribunal con fecha 15 de octubre de 2024 dictó la Resolución de aclaración y rectificación 10/2024 (Resolución 443/2024), que en lo que aquí concierne afirma en su fundamento de derecho segundo y siguientes que:

<<<SEGUNDO. *UNEI INICIATIVA SOCIAL, en el escrito remitido, plantea la aclaración en síntesis en los siguientes términos:*

- i) El Tribunal ha estimado el recurso especial 355/2024 sin facilitarle a la entidad el escrito de ampliación del recurso inicial presentado por INTEGRA.*
- ii) La Resolución 443/2024, de 9 de octubre, del Tribunal incurre en un error material.*
- iii) Los efectos de la rectificación de la citada Resolución 443/2024 conllevan el traslado a la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL del escrito de ampliación del recurso inicial formulado por INTEGRA (en el escrito de aclaración que se examina se le denomina segundas alegaciones complementarias), y la concesión de un nuevo plazo de cinco (5) días hábiles para formular alegaciones.*

TERCERO. *Pues bien, al respecto, hemos de remitirnos a la dicción literal del artículo 32 del RPER respecto a la aclaración y rectificación de las resoluciones de los Órganos administrativos de resolución de recursos contractuales que, en este punto, coincide literalmente con el artículo 267.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Ambos preceptos, cada uno en su ámbito de aplicación, limitan la aclaración a la posibilidad de eliminar la confusión que pueda haber provocado algún concepto oscuro de una resolución administrativa o judicial, y la rectificación a la oportunidad de corregir algún error material en que se haya incurrido, sin que tales instrumentos puedan servir para modificar las declaraciones jurídicas contenidas en las mismas.*

Como señala el Auto aclaratorio de la Sección 3 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2018 (Roj: AATS 13895/2018) en su fundamento de derecho tercero (...).

En el supuesto examinado, se expone en el antecedente de hecho segundo de la citada Resolución 443/2024 lo siguiente: (...).

Al respecto, se constata que, en el nuevo de trámite de alegaciones a las entidades interesadas en la licitación, por una disfunción técnica administrativa no se remitió el mencionado escrito de ampliación del recurso formulado el 23 de septiembre de 2024. Se le adjuntó por error un escrito presentado ante este Tribunal el 16 de septiembre de 2024 por INTEGRA de alegaciones complementarias al recurso inicial, en el que solicitaba un nuevo plazo de quince días hábiles para proceder al examen del expediente administrativo y, en su caso, ampliar el recurso. La falta de remisión a la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL del escrito de 23 de septiembre de 2024 de ampliación del recurso ha impedido que ésta pueda presentar, en su caso, las alegaciones a que tiene derecho, ex artículo 56.3 de la LCSP.

De lo anterior, se deduce que lo solicitado excede de una mera aclaración o rectificación de la resolución, pues admitir las alegaciones conllevaría una nueva valoración jurídica que exigiría ser resuelta con nuevas consideraciones jurídicas por parte de este Tribunal, lo cual está vedado para el mismo, pues conforme a lo expuesto, ello no es posible en el seno de este trámite incidental accionado por dicha entidad.

En efecto, el objeto de este trámite es rectificar un error material o aclarar un concepto oscuro, sin embargo, UNEI INICIATIVA SOCIAL pone de manifiesto la omisión de un trámite que excedería la finalidad de este procedimiento y



está cuestionando el propio pronunciamiento de fondo contenido en la citada Resolución 443/2024. En conclusión, este Órgano considera que las pretensiones de UNEI desbordan el alcance que para las rectificaciones dispone el segundo párrafo del artículo 59.3 de la LCSP.

Todo ello, sin perjuicio de que dicha entidad pueda alegar la posible indefensión sufrida, y todo aquello que conforme a Derecho convenga en un eventual y futuro recurso especial contra los actos posteriores dictados por el órgano de contratación que se sucederán con ocasión de la continuación del procedimiento de adjudicación que sean consecuencia de la Resolución 443/2024, de 9 de octubre, de este Tribunal.

No procede en este momento, por tanto, por las causas expuestas admitir la rectificación en los términos solicitados.

(...)>>>.

Asimismo, previa solicitud de la entidad UNEI en lo que aquí concierne del escrito de ampliación del recurso 355/2024 formulado el 23 de septiembre de 2024 por la entidad INTEGRA, que fue trasladada a la Unidad de Transparencia de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, con fecha 15 de octubre de 2024 este Tribunal acuerda conceder a la entidad UNEI el acceso a la documentación solicitada relativa al expediente de recurso especial en materia de contratación número 355/2024, debiendo materializarse por este Órgano dando traslado a la entidad solicitante del expediente de recurso especial número 355/2024, en el que se incluye el mencionado escrito de ampliación del recurso.

Igualmente, dicho escrito de ampliación del recurso 355/2024 le fue remitido al órgano de contratación con ocasión de la comunicación de la interposición del recurso 529/2024, que ahora se examina, dado que al igual que ocurrió con las entidades interesadas no se le envió el citado escrito de ampliación del recurso 355/2024 formulado el 23 de septiembre de 2024 por la entidad INTEGRA.

En definitiva, a juicio de este Tribunal y con motivo de la interposición del recurso 529/2024 que se examina, la indefensión que se le ha originado a la entidad UNEI en los términos expuestos, solo puede mitigarse concediéndole la posibilidad de poderse defender de las alegaciones vertidas por la empresa INTEGRA en el escrito de ampliación del recurso 355/2024 contra la adjudicación del contrato a UNEI.

Procede, por tanto, reconocer legitimación la entidad UNEI, ahora recurrente, para la interposición del recurso 529/2024 dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación, conforme a lo analizado y de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de adjudicación fue dictada por el órgano de contratación el 30 de octubre de 2024, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 7 de noviembre de 2024 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Acerca de determinadas actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación necesarias para la resolución del recurso número 529/2024 que se examina.

Primero. Sobre la documentación justificativa de la anormalidad de la oferta aportada por la entidad UNEI.



En lo que aquí concierne, en el procedimiento de licitación tras detectarse que la oferta formulada por la entidad UNEI incurría en presunción de anormalidad, se procede a formularle requerimiento con fecha 31 de julio de 2024 a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), mediante el documento denominado «Justificación de Oferta Anormalmente Baja», con el siguiente tenor en lo que aquí interesa: «Fecha final de respuesta 05/08/2024 23:59 Justificación de Oferta Anormalmente Baja».

En respuesta al requerimiento efectuado, la entidad ahora adjudicataria presenta un documento justificativo formalizado el 5 de agosto de 2024 dividido en tres grandes apartados: «1. Objeto social y experiencia de Unei en la ejecución de contratos con la Administración Pública; 2. Normativa aplicable a las bajas temerarias o desproporcionadas. La finalidad del trámite no es exigir una demostración exhaustiva de los componentes de la oferta, sino su viabilidad y seriedad; y 3. Consideraciones sobre la ejecución del servicio en los términos ofertados. Desglose de la oferta por partidas». Este último apartado se subdivide a su vez en los siguientes: «a) Coste de personal; b) Productos, materiales y servicios; y c) Total presupuesto».

Seguidamente, en lo que aquí interesa, se reproduce el citado apartado 3 “Consideraciones sobre la ejecución del servicio en los términos ofertados. Desglose de la oferta por partidas”. Su tenor es el siguiente:

<<<1. El servicio será prestado en su totalidad por personal integrante de UNEI.

2. En la elaboración de la oferta se ha contemplado como mejora operativa la gestión de los recursos y la eficiencia del servicio basados en la experiencia demostrada que la entidad tiene en la prestación de esta tipología de servicios solicitados, así como los procedimientos y procesos establecidos que permiten reducir los costes generales y, por lo tanto, no afectar la calidad del servicio.

3. La oferta cumple de forma pormenorizada todos y cada uno de los requisitos establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares y, en particular, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social y laboral, incluyendo los convenios colectivos sectoriales vigentes.

4. A ello se añade que la propia dimensión del servicio solicitado es suficientemente importante en número de horas como para poder ajustar la oferta a precios competitivos.

5. A continuación, se presenta y explica detalladamente un desglose de cada una de las partidas de coste contempladas en nuestra propuesta económica, permitiendo la comparación y verificación de las cifras aportadas al existir una correlación exacta entre los valores ofertados y la valoración económica de los mismos:

A. COSTE DE PERSONAL

Esta partida constituye en el servicio objeto de licitación una de las partidas económicas de mayor cuantía. Cabe destacar que los costes del personal son bajos debido a nuestra categoría de Centro Especial de Empleo, ya que las ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo, del personal con discapacidad reconocida, en centros especiales de ocupación consisten en una bonificación del 99,5 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta.

El coste de la Seguridad Social se bonifica al 99,5% tanto para el personal con discapacidad, que será la totalidad de la plantilla adscrita al servicio, como para las sustituciones por absentismo y vacaciones.

El apartado 21.3. PRESUPUESTO BASE DE LICITACION Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO del Pliego de Prescripciones Técnicas, recoge la siguiente información sobre la dotación del personal adscrito al presente servicio:



EQUIPO/PERSONAS: 23

TOTAL HORAS/PERSONA/AÑO: 820

Esto hace un total de 18.860 horas anuales de servicio anuales.

Considerando la jornada anual de 1.719 horas anuales, que recoge el Convenio Colectivo de la empresa INEI Iniciativa Social, S.L.U. (Código 41003862012002), el cual resulta de aplicación, se dimensiona la plantilla adscrita al servicio en 10,97 FTE (Full Time Equivalent).

El salario bruto anual de cada trabajador adscrito al servicio, CATEGORIA F del convenio de referencia, se actualiza al actual Salario Mínimo Interprofesional: 15.876€/año

FTE	SMI	TOTAL ANUAL	TOTAL 2 AÑOS
10,97	15.876,00 €	174.183,46 €	348.366,91 €

El cálculo de los costes laborales del servicio, para 2 años, es el siguiente:

COSTES LABORALES 2 AÑOS	
Salario anual total	348.366,91 €
Seguridad Social (0,05%)	1.741,83 €
Absentismo (3%)	10.503,26 €
TOTAL	360.612,01 €».

B. PRODUCTOS, MATERIALES Y SERVICIOS

GASTOS MATERIALES	
Materiales y consumibles	39.065,20 €
Uniformidad y EPIs	4.000,00 €
TOTAL	43.065,20 €

C. TOTAL PRESUPUESTO

Cabe destacar que, en España, los Centros Especiales de Empleo (CEE) son fundamentales para la integración laboral de personas con discapacidad, y reciben diversas subvenciones para apoyar su funcionamiento. Una de las principales ayudas es la subvención para el mantenimiento de puestos de trabajo, que cubre hasta el 50% del salario mínimo interprofesional (SMI) de los empleados con discapacidad en estos centros.

Que las empresas licitadoras beneficiarias de esta subvención tengan en cuenta la misma a la hora de calcular los costes salariales en la realización de sus ofertas es una práctica frecuente.

Tanto es así que, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, con competencia en la materia, en aras de aclarar esta casuística, dictó la Resolución 578/2023, por el que estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la Resolución del órgano de contratación (Recurso 529/2023), el cual contenía la exclusión de su oferta de la licitación del contrato por haber tenido en cuenta la obtención de subvenciones que suponían un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional por cada trabajador/a que disponga de certificado de discapacidad en todo el territorio nacional.



UNEI resultó beneficiaria de los incentivos regulados por la Orden de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, de 7 de febrero de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a personas con discapacidad en concepto de las ayudas señaladas, en el ejercicio 2023 por valor de SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTITRES EUROS (6.155.523€)

Estas ayudas recibidas para el mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad, facilitan a la Sociedad un ahorro de costes de empresa que le permiten realizar la oferta presentada.

Este ahorro de costes de empresa en ningún caso conlleva que los trabajadores perciban menor salario, sino que, cumpliendo con el convenio colectivo de aplicación, el coste salarial de UNEI para la ejecución del Servicio es sensiblemente inferior que el de aquellas entidades que no ostentan la condición de CEEIS, toda vez que es beneficiaria de los incentivos referidos, además del ahorro en materia de Seguridad Social de las personas trabajadoras con discapacidad, lo cual no repercute, de ningún modo, en los derechos de los trabajadores ni, aun en menor medida, determina que su oferta incurra en una baja desproporcionada, pues, esta, como se ha acreditado, es viable.

Esto permite el siguiente desglose de la oferta presentada por UNEI.

OFERTA 2 AÑOS	€
COSTES LABORALES	360.612,01 €
GASTOS MATERIALES	43.065,20 €
GASTOS GENERALES (6%)	24.220,63 €
BENEFICIO INDUSTRIAL (3%)	12.836,94 €
SUBVENCIONES MTO. PUESTOS DE TRABAJO	90.848,46 €
OFERTA	349.886,32 €

UNEI asume en todo caso la completa responsabilidad sobre la realización del servicio por la totalidad de los trabajadores adscritos y el compromiso de velar por la completa aplicación de la normativa laboral, así como en materia de Seguridad y Salud de acuerdo con la normativa vigente de aplicación en cada momento.

Igualmente, UNEI mantiene el compromiso de realizar los servicios ofertados como mejoras sin coste alguno para la administración.>>>.

Segundo. Sobre el informe de viabilidad de la oferta de UNEI formulado por personal al servicio del órgano de contratación.

Con fecha 6 de agosto de 2024 se efectúa informe técnico de valoración de la documentación justificativa de la anormalidad de la oferta de la entidad UNEI (en adelante informe de viabilidad de 6 de agosto de 2024). Dicho informe propone admitir la justificación presentada; su tenor es el siguiente:

<<<El licitador UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L. expresa literalmente en la justificación presentada con fecha 5 de agosto de 2024 que se trata de un Centro Especial de Empleo (CEE); y que estos son fundamentales para la integración laboral de personas con discapacidad. Por lo que justifica su oferta en los siguientes beneficios:

-La partida correspondiente a gasto de personal constituye en el servicio objeto de licitación una de las partidas económicas de mayor cuantía. Cabe destacar que los costes del personal son bajos debido a la categoría de Centro Especial de Empleo, ya que las ayudas para el mantenimiento de puestos de trabajo, del personal con discapacidad



reconocida, en centros especiales de ocupación consisten en una bonificación del 99,5 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta. El coste de la Seguridad Social se bonifica al 99,5% tanto para el personal con discapacidad, que será la totalidad de la plantilla adscrita al servicio, como para las sustituciones por absentismo y vacaciones.

-Además de estas bonificaciones, como CEE recibe diversas subvenciones para apoyar su funcionamiento. Una de las principales ayudas es la subvención para el mantenimiento de puestos de trabajo, que cubre hasta el 50% del salario mínimo interprofesional (SMI) de los empleados con discapacidad en estos centros. En este sentido, por la Orden de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, de 7 de febrero de 2017, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas en régimen de concurrencia no competitiva dirigidas a personas con discapacidad en concepto de las ayudas señaladas, UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L, como CEE en el ejercicio 2023 ha obtenido una subvención por valor de SEIS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL QUINIENTOS VEINTITRES EUROS (6.155.523€).

Estas ayudas recibidas para el mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad, facilitan a la Sociedad un ahorro de costes de empresa que le permiten realizar la oferta presentada. Este ahorro de costes de empresa en ningún caso conlleva que los trabajadores perciban menor salario, sino que, cumpliendo con el convenio colectivo de aplicación, el coste salarial de UNEI para la ejecución del Servicio es sensiblemente inferior que el de aquellas entidades que no ostentan la condición de CEEIS, toda vez que es beneficiaria de los incentivos referidos, además del ahorro en materia de Seguridad Social de las personas trabajadoras con discapacidad, lo cual no repercute, de ningún modo, en los derechos de los trabajadores ni, aun en menor medida, determina que su oferta incurra en una baja desproporcionada, pues, esta, como se ha acreditado, es viable.

Esto permite el siguiente desglose de la oferta presentada por UNEI.

OFERTA 2 AÑOS	€
COSTES LABORALES	360.612,01 €
GASTOS MATERIALES	43.065,20 €
GASTOS GENERALES (6%)	24.220,63 €
BENEFICIO INDUSTRIAL (3%)	12.836,94 €
SUBVENCIONES MTO. PUESTOS DE TRABAJO	90.848,46 €
OFERTA	349.886,32 €

La justificación presentada finaliza señalando que UNEI asume en todo caso la completa responsabilidad sobre la realización del servicio por la totalidad de los trabajadores adscritos y el compromiso de velar por la completa aplicación de la normativa laboral, así como en materia de Seguridad y Salud de acuerdo con la normativa vigente de aplicación en cada momento. Igualmente, UNEI mantiene el compromiso de realizar los servicios ofertados como mejoras sin coste alguno para la administración.

Los técnicos que suscriben INFORMAN que:

Primero.- Según dispone el artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público: “En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

El apartado cuarto señala que “en el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente. Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los



precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

Segundo.- En este informe se trata de resolver si las justificaciones y documentos presentados por el licitador con oferta anormalmente baja, son suficientes como para que sean aceptadas o no por la Mesa de Contratación, para la propuesta que se presente al órgano de contratación.

Para ello debemos comenzar estableciendo las pautas fijadas ya por la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, en concreto, el Tribunal Admvo Central, en Resoluciones como la n.º 485/2016, de 24 de junio ó la 836/2016, de 21 de octubre, en cuanto se refiere a la hipotética baja temeraria, recuerda la doctrina construida sobre el artículo 152 del TRLCSP, pero trasladable, mutatis mutandi, al artículo 149 de la actual Ley de Contratos.

En múltiples ocasiones ha tenido este Tribunal la oportunidad de pronunciarse sobre la presunción de temeridad por ofertas anormalmente bajas en nuestro sistema contractual público (por todas Resoluciones números 276/2011, de 16 de noviembre, 298/2011, de 7 de diciembre, 280/2012, de 5 de diciembre, 284/2012, de 14 de diciembre, Resolución 42/2013, de 23 de enero, 202/2013, de 29 de mayo, 508/2013, de 14 de noviembre, 559/2014, de 22 de julio, 826/2014, de 31 de octubre, 832/2014, de 7 de noviembre, 225/2015, de 6 de marzo de 2015 y 297/2015 de 30 de marzo); o la más reciente, en una licitación inmersa ya en la nueva Ley de Contratos, la Resolución 522/2019, de 16 de mayo, que indica que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo.

Por tanto, es necesario que los licitadores justifiquen la viabilidad de su oferta, pues para “conjugar, de una parte, el interés general a que subviene la contratación pública, y de otra la garantía a los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia que presiden su tramitación”, la finalidad de la Ley es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas anormales o desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento. El reconocimiento de tal principio exige de una resolución «reforzada» por parte del órgano de contratación, que desmonte las argumentaciones y justificaciones aducidas por el licitador para la sostenibilidad de su oferta, que deberán referirse en particular: al ahorro, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables para efectuar la prestación.

Conviene recordar, así mismo, que, tal y como pone de manifiesto la normativa comunitaria, la exclusión de una oferta por considerarse temeraria constituye una excepción al principio de adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa. El artículo 69.3 de la Directiva 2014/24/UE señala que el poder adjudicador “sólo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos”, por lo que la aceptación de una oferta inicialmente temeraria requiere mucha menor motivación que su rechazo, que exige la adopción de una resolución “reforzada” (así lo ha entendido por ejem, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales del País Vasco, con base en la doctrina del TACRC, en su Res. 42/2015, o la Resolución 11/2023 del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla).

Tercero.- En el presente caso se trata de dilucidar si la obtención de subvención para garantizar el mantenimiento y funcionamiento de los Centros Especiales de Empleo, o incluso si aún no han sido percibidas, sirven para justificar la viabilidad de la oferta.

A este respecto pueden citarse varias Resoluciones de Tribunales de Recursos Contractuales que admiten esta justificación.



-Así, cabe citar a modo de ejemplo la Resolución 300/2019, de 10 de julio o la 449/2022, de 24 de noviembre de 2022, ambas del Tribunal de Recursos Contractuales de la Comunidad de Madrid, que señalan:

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

discapacidad tanto en la legislación especial de la materia como en la normativa contractual, siendo importante a estos efectos, como expresamente recoge el considerando 36 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, el papel que pueden desempeñar los talleres protegidos y otras empresas sociales cuyo objetivo principal es apoyar la integración social y profesional o la reintegración de personas discapacitadas. Los motivos expuestos llevan a este

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

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

Incluso la minoración del beneficio industrial es criterio de los tribunales de contratación, que la minoración o incluso la ausencia de beneficio industrial no desvirtúa ni hace temeraria una oferta, pudiendo admitirse sin riesgo alguno, los casos en que los presupuestos rebajan e incluso anulan este concepto, ya que en muchas ocasiones el beneficio industrial no se limita a una cantidad monetaria sino a otras formas remunerativas que podríamos calificar como en especie, tales como adquisición de solvencia técnica, mantenimiento de trabajos para la empresa, posicionamiento en el mercado, etc.

- El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, dictó la Resolución 578/2023, de 24 de noviembre de 2023, por el que estimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto contra la Resolución del órgano de contratación (Recurso 529/2023), el cual contenía la exclusión de la oferta de la licitación del contrato por haber tenido en cuenta la obtención de subvenciones que suponían un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional por cada trabajador/a que disponga de certificado de discapacidad en todo el territorio nacional.

El TRCA manifiesta que es doctrina de este y de otros órganos competentes para la resolución del recurso especial que para justificar unos valores presuntamente anormales no es necesaria una prueba exhaustiva, sino que basta



con acreditar una convicción de que el licitador será capaz de ejecutar plena y satisfactoriamente el contrato. Por lo que este Tribunal viene manteniendo la posibilidad de obtención de subvenciones. Entre otras, en la Resolución 578/2023, ya mencionada, en la 62/2022, de 28 de enero, en la que se aludía a resoluciones de otros Tribunales: <<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. En todos aquellos casos, se trataba de centros especiales de empleo que tenían una justificación de obtener dichas ayudas (...)”>>.

Concluye el TRCA en la Resolución 578/2023, de 24 de noviembre de 2023, que en definitiva, ha de aceptarse como justificación de la viabilidad de la oferta, la posibilidad de obtener subvenciones, si bien, el órgano de contratación deberá vigilar a lo largo de la duración del contrato que la adjudicataria cumpla la oferta en las condiciones en que la ha formulado, debiendo ésta asumir el riesgo empresarial que le corresponda.>>>.

Acto seguido, la mesa de contratación en sesión celebrada el 8 de agosto de 2024, tras reproducir en su integridad el citado informe de viabilidad, acuerda considerar justificada la oferta económica de la entidad ahora adjudicataria.

Tercero. Sobre el contenido del escrito de ampliación del recurso 355/2024 formulado el 23 de septiembre de 2024 por la entidad INTEGRRA.

En el escrito de ampliación del recurso 355/2024 afirma INTEGRRA que la oferta de UNEI no ha sido suficientemente justificada o, al menos, no de una forma correcta y, por tanto, no debió ser admitida. En este sentido, señala que la entidad UNEI ha justificado su presunción de anormalidad con base en su condición de Centro Especial de Empleo (CEE) y a la aplicación de su propio Convenio colectivo, con código 41003862012002, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Sevilla el 31 de julio de 2021; sin embargo, a su juicio, dicha justificación no contempla ciertas partidas de costes vinculadas al convenio colectivo de aplicación, incumpliendo la normativa laboral, ni otros costes asociados al servicio.

En concreto, indica la recurrente que en dicha justificación no se han contemplado los siguientes costes:

i) Mejoras. Afirma la recurrente que en la justificación de la oferta de UNEI no se han contemplado los costes de mejoras en la calidad del servicio (bolsa de horas para trabajos extraordinarios o especiales y para limpieza de cristales de difícil acceso), de las que no se incluye referencia alguna a su coste y ello a pesar de que dicha entidad en su oferta especificaba un coste por horas para estos conceptos de 8,89 euros. En este sentido, señala INTEGRRA que en la justificación de la oferta de UNEI solo se han recogido las horas estimadas en los pliegos (18.860 horas), sin referirse a las bolsas de horas de mejoras que, como ha reconocido la propia adjudicataria, tienen un coste para la empresa.

Asimismo, INTEGRRA imputa, sin argumento alguno, un coste de 4.000,00 euros por los sistemas de gestión de la calidad y de gestión medioambiental y de 1.644,58 euros por el suministro de un total de siete (7) lotes de papeleras selectivas (residuos orgánicos, plásticos y papel), lo que teniendo en cuenta el coste por hora ofertado por UNEI, esto es 8,89 euros, supone un total para los dos años de contrato de 10.978, 58 euros.



ii) Subida salarial del Convenio colectivo de aplicación. Indica INTEGRRA que la entidad UNEI en la justificación de su oferta no ha contemplado los costes de la subida salarial del Convenio colectivo de aplicación. En este sentido, señala que UNEI ha justificado su presunción de anormalidad con base, entre otras consideraciones, en la aplicación de su propio Convenio colectivo, con código 41003862012002, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Sevilla el 31 de julio de 2021, sin aplicar las actuales tablas salariales que entraron en vigor en el mes de junio, con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2024. Sobre ello, aclara INTEGRRA que la propia UNEI en la contestación a una consulta que se le efectúa en otra licitación (se reproduce en el escrito de ampliación del recurso 355/2024 una captura de pantalla de la consulta y la respuesta), señala en lo que aquí concierne que *«Las tablas salariales actuales, entraron en vigor en el mes de junio, con carácter retroactivo desde el 01/01/2024, con arreglo a los siguientes importes (...). Estas tablas salariales están recogidas en un acta de preacuerdo de la parte económica del convenio, que aún no ha sido publicado en BOP. Aclaración tablas salariales UNEI – Expte. 24-369, 24/07/2024»*. Al respecto, manifiesta INTEGRRA que en dicha contestación se indica que el salario para el nivel F es para el año 2024 de 15.876,00 euros y para el año 2025 de 16.193,52 euros. Dicha actualización salarial, a juicio de INTEGRRA, supondría un importe para los dos años de duración del contrato de 6.611,22 euros.

iii) Otros costes asociados al servicio y no contemplados por UNEI (gestor autorizado de residuos, medios para la limpieza de cristales de difícil acceso, reconocimientos médicos y gastos de anuncio de licitación).

En cuanto al “gestor autorizado de residuos”, indica INTEGRRA que es una exigencia de la cláusula 2.2 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), que estima en un total durante la ejecución del contrato en 2.400 euros, sin que en la justificación se contemple dicho coste.

En relación con los costes de los “medios para la limpieza de cristales de difícil acceso”, indica INTEGRRA que en la justificación de la entidad UNEI no se incluyen tales gastos, en concreto los originados por una plataforma elevadora que cifra en 4.800,00 euros durante la ejecución del contrato.

Respecto, a los costes por “reconocimientos médicos” indica INTEGRRA que, si bien es cierto que en la justificación de la entidad UNEI se incluye una partida de uniformidad y “EPI’s” y otra de materiales y consumibles, no consta una partida relacionada con la seguridad y salud en el puesto de trabajo, ex artículo 22.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales y en concreto para reconocimientos médicos, que la recurrente estima en un total de 2.356,58 euros.

Por último, en cuanto a los “gastos de anuncio de licitación” INTEGRRA tras citar en parte la cláusula 29 del pliego de cláusulas administrativas particulares, afirma la obligación que tiene la persona contratista de satisfacer los gastos de anuncio de licitación, así como los de formalización en su caso del contrato, sin que tal previsión figure en la justificación de la oferta de la entidad UNEI.

iv) Otros costes asociados al Convenio colectivo de aplicación (complemento no absentismo, dos días de asuntos propios y formación).

Señala INTEGRRA que, además de la subida de las tablas salariales, la justificación de la entidad UNEI omite otros costes vinculados a la normativa laboral aplicable y a su propio Convenio colectivo de aplicación, esto es complementos salariales, licencias y formación.

En cuanto a los “complementos salariales”, INTEGRRA, tras citar y reproducir el artículo 35.7 del citado Convenio colectivo, señala que UNEI omite en su justificación el de no absentismo, que supone un 1% de mayor salario base anual de las personas trabajadoras (3.620,54 euros). Acto seguido, cita y reproduce el apartado f) del artículo 28 del mencionado Convenio colectivo, señalando que el disfrute de “dos días de asuntos propios”



supone la contratación de una persona sustituta para cubrir el servicio en los términos descritos en el PPT, lo que conlleva también unos costes no contemplados en dicha justificación, que estima INTEGRA en 3.271,52 euros teniendo en cuenta el importe de 8,89 euros por hora ofertado por UNEI para las bolsas de horas. Por último, en cuanto a los costes de “formación” afirma INTEGRA que conforme al artículo 23.3 del Estatuto de los Trabajadores, existe una formación obligatoria a impartir por las empresas (20 horas anuales), debiendo considerarse el tiempo de formación como tiempo de trabajo, según ha reconocido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de octubre de 2021, en relación con lo previsto en la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003; en este sentido, al ser horas efectivas de trabajo, la persona trabajadora debe ser sustituida en el puesto de trabajo para cubrir el servicio según el PPT o, en su caso, debe tenerse en cuenta que, de las 820 horas a ejecutar por las personas trabajadoras, 20 serían sustituidas para recibir la formación reglada, que cifra en un importe de 8.178,80 euros teniendo en cuenta igualmente el importe de 8,89 euros por hora ofertado por UNEI para las bolsas de horas; asimismo para reforzar su argumentación cita y reproduce el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Sobre ello, tras realizar un desglose del importe de dichos costes no contemplados concluye INTEGRA afirmando que los mismos suponen un total de 47.217,24 euros, frente a los 12.836,94 euros que señala UNEI que obtendría en la gestión de la presente licitación.

SEXTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, UNEI, ahora recurrente, interpone el presente recurso contra la resolución de 30 de octubre de 2024 del órgano de contratación de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo acuerde: *«(i) Anular la exclusión de UNEI adoptada por la Resolución de 30 de octubre de 2024. (ii) Anular la Nueva Adjudicación del Contrato adoptada por la Resolución de 30 de octubre de 2024. (iii) Ordenar al órgano de contratación que retrotraiga las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la exclusión de UNEI, admita su oferta y continúe la Licitación por los trámites legalmente establecidos. Todo ello con cuanto más proceda en Derecho.»*

En esencia, UNEI, por un lado y fundamentalmente, cuestiona determinados argumentos de los esgrimidos por la entidad INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 formulado el 23 de septiembre de 2024, puestos de manifiesto en el apartado tercero del anterior fundamento de derecho, y por otro lado, afirma que la calificación de su empresa como centro especial de empleo de iniciativa social es una condición excepcionalmente favorable que le permite un ahorro de los costes de personal en la prestación de los servicios objeto del contrato.

En cuanto a los argumentos esgrimidos por la entidad INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024, UNEI se opone a los mismos con base en las siguientes afirmaciones: **(i)** INTEGRA ha ejercido su derecho de acceso al expediente de forma abusiva, con vulneración de la naturaleza contradictoria del procedimiento de justificación de la anormalidad de la oferta de su empresa, conforme a lo establecido en el artículo 149.4 de la LCSP; **(ii)** las mejoras son prestaciones accesorias de libre disposición en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas, por lo que no forman parte del coste de la prestación, ni deben considerarse en el trámite contradictorio de justificación de las ofertas, ex artículo 149 de la LCSP, por lo que INTEGRA parte de la hipótesis incierta de que la persona contratista deberá prestar, en todo caso, 300 horas adicionales; **(iii)** sobre la justificación de otros costes asociados a la ejecución del contrato; y **(iv)** sobre la justificación de otros costes



asociados al convenio colectivo de aplicación, tales como días de asuntos propios, permiso de formación retribuida y complementos de no absentismo.

Igualmente, respecto a que la calificación de su empresa como centro especial de empleo de iniciativa social es una condición excepcionalmente favorable que le permite un ahorro de los costes de personal en la prestación de los servicios objeto del contrato, UNEI realiza las siguientes consideraciones: **(i)** sobre el empleo protegido y la condición de centro especial de empleo; **(ii)** sobre la condición de su empresa como centro especial de empleo y perceptora de ayudas públicas por dicha circunstancia; **(iii)** sobre que los órganos de revisión de decisiones en materia contractual han admitido que las entidades licitadoras justifiquen el ahorro de los costes salariales de sus ofertas por la condición de centro especial de empleo de iniciativa social; y **(iv)** sobre que la condición de centro especial de empleo de iniciativa social determina que su oferta sea viable y pueda ejecutarse.

Por último, a modo de recapitulación, afirma UNEI que su oferta es viable. En este sentido, indica que el total de costes presuntamente no contemplados por su oferta asciende a la cantidad de 3.579,01 euros (en el recurso por error se indican 3.965,77), muy inferior a los 47.217,24 euros que indica INTEGRA y al presunto beneficio industrial que obtendría su empresa, según dicha entidad INTEGRA (12.836,94 euros). Los citados 3.579,01 euros son el fruto de la suma de las siguientes partidas e importes de las mismas: asuntos propios (480,80 euros), plus de no absentismo (1.957,06 euros) y formación (1.141,15 euros), dado que al resto de partidas que analiza en el recurso de las esgrimidas por INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 les asigna cero euros.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso afirma textualmente lo siguiente:

«Primero. - La configuración económica del Contrato: presupuesto base de licitación y valor estimado.-

En la configuración económica del contrato, tal y como indica la entidad recurrente, no estaba incluido el coste de la “Bolsa de horas” que se incluyeron como criterios de adjudicación.

Así en la Cláusula 17.2 b) 1 y 2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se indica que: “Bolsa de horas que serán de libre disposición y sin coste adicional para la administración”.

En el mismo sentido se contiene en la Memoria justificativa del contrato.

Segundo. - En cuanto a las alegaciones de UNEI para justificar la viabilidad de su oferta:

Consta en el expediente informe técnico de fecha 06/08/2024, en respuesta a la justificación presentada en su día por el licitador UNEI, sobre su oferta anormalmente baja, cuyo contenido fue aceptado por la Mesa de Contratación en sesión de 08/08/2024 y por este órgano de contratación en la primera adjudicación del contrato de 26 de septiembre de 2024.

Tercero.- Este órgano de contratación, una vez recibida la Resolución nº 443/2024, de 9 de octubre (notificada el 10/10/2024) del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, por la que se resolvió el recurso especial en materia de contratación que interpuso la empresa INTEGRA MGSI CEE ANDALUCÍA, contra la Resolución de Adjudicación del contrato de 26/09/2024, se celebró nueva Mesa de Contratación el 14/10/2024, adjudicando nuevamente el Contrato, por Resolución n.º 2024-1869, de fecha: 30/10/2024, en la que se excluye la oferta presentada por UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.



Todo ello teniendo en cuenta que en dicha Resolución el Tribunal estima el recurso y anula el acto impugnado, siendo el órgano de contratación el que tiene que proceder en los términos expuestos en los fundamentos de derecho quinto a séptimo de la mencionada Resolución nº 443/2024.

No obstante, hay que destacar que este órgano de contratación no tuvo tampoco conocimiento del contenido de la segunda ampliación del recurso especial presentada por INTEGRA MGSI CEE ANDALUCÍA el 23 de septiembre de 2024 en la tramitación del Recurso n.º 355/2024.

Solicitar al Tribunal de Recursos Contractuales de Andalucía que proceda a la resolución del Recurso especial interpuesto a la mayor brevedad posible, en consideración a la urgencia en la formalización del contrato y el inicio de las actuaciones necesarias por parte de la adjudicataria para el inicio efectivo del servicio, tratándose de un servicio integral de limpieza de los Centros Educativos de Infantil (Segundo Ciclo) y Primaria de titularidad municipal. En el expediente ha quedado justificada la falta e insuficiencia de medios para prestar el servicio con medios propios y los graves perjuicios ocasionados a la comunidad educativa.».

En cuanto a la apreciación que hace el órgano de contratación en su informe al recurso, relativa a que no tuvo conocimiento de la ampliación del recurso 355/2024 formulado por INTEGRA, se ha de poner de manifiesto que dicha circunstancia ha sido indicada por este Tribunal en el fundamento de derecho tercero de la presente resolución. Sobre ello, ha de señalarse que dicho escrito de ampliación del recurso 355/2024 le fue remitido al órgano de contratación el día 11 de noviembre de 2024 a las 10:34:44 horas, previamente a la firma del citado informe al recurso que realiza el órgano de contratación dicho día 11 de noviembre de 2024 a las 12:18:00 horas, sin que en todo caso se haya recibido en este Tribunal documento alguno que sustituya o complementa al informe al recurso reproducido anteriormente.

3. Alegaciones de la entidad INTEGRA.

La entidad INTEGRA en su escrito de alegaciones al recurso, además de poner de manifiesto que el recurso debe ser inadmitido como se ha indicado en el fundamento de derecho tercero de la presente resolución, sin esgrimir alegaciones sobre el fondo del recurso, concluye afirmando lo siguiente:

«No obstante lo anterior, y sólo para el hipotético caso en el que este Tribunal estimara la admisión del presente recurso especial, no podemos más que afirmar que toda esta serie de circunstancias anómalas e irregulares acaecidas, derivarían en una declaración de nulidad de pleno derecho, con los efectos que estas cuestiones producen y, por ende, también viciando de nulidad el procedimiento de licitación llevado a cabo con el número de Expediente nº 4567/2023, lo que nos lleva solicitar la declaración de nulidad del procedimiento completo con número de Expediente nº 4567/2023.

Y todo ello con mayor fuerza dado que la eventual admisión del recurso especial de UNEI produciría una indefensión y un perjuicio irreparable a los derechos y al interés legítimo de mi representada, cuya actuación ha sido en todo momento conforme a Derecho.».

Al respecto, entiende este Tribunal que con la presente resolución del recurso 529/2024, que ahora se analiza, no se produce indefensión alguna a la entidad INTEGRA que ha dispuesto de un trámite de alegaciones a las cuestiones planteadas por la entidad UNEI en el escrito de recurso que se examina.

En este sentido, las alegaciones vertidas por INTEGRA determinantes, a su juicio, de la declaración de nulidad del procedimiento de licitación no son admisibles en el procedimiento de recurso especial en materia de contratación. Sobre ello, debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso



especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y las demás entidades licitadoras en el que, a modo de la reconvención del proceso civil, estas últimas puedan ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución dado que el alcance de ésta se fija solo en la petición del recurso (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal números 113/2022 y 114/2022, ambas de 11 de febrero, 517/2023, de 20 de octubre, 258/2024, de 28 de junio y 474/2024, de 6 de noviembre).

Como señalaba la Resolución 92/2016, de 26 de julio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, «el alcance de la resolución se fija solo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvención, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil».

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre el motivo de recurso relativo a que la entidad INTEGRRA ha ejercido su derecho de acceso al expediente de forma abusiva, con vulneración de la naturaleza contradictoria del procedimiento de justificación de la anomalía de la oferta de su empresa.

Al respecto, afirma UNEI que resulta evidente que INTEGRRA ha ejercido su derecho de acceso al expediente con carácter abusivo y que su escrito de ampliación ha desbordado ampliamente los aspectos planteados por el órgano de contratación en el procedimiento de justificación de la baja anormal, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP. En este sentido, señala que se ha vulnerado la naturaleza contradictoria del procedimiento de justificación, puesto que INTEGRRA ha planteado en el escrito de ampliación del recurso 355/2024, ante ese Tribunal y, por tanto, a posteriori, cuestiones ajenas al requerimiento efectuado por la mesa de contratación, obligando a su empresa a tener que justificar de forma exhaustiva su oferta, elemento por elemento. Para reforzar su argumentación UNEI cita y reproduce determinada doctrina de algunos de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual y de determinado tribunal del poder judicial, tras lo cual indica que, de conformidad con los pliegos y el artículo 149.4 de la LCSP, el trámite de justificación de la anomalía de las ofertas no exige una justificación exhaustiva de estas, por lo que no procedía acreditar todos y cada uno de los costes señalados por INTEGRRA en su escrito de ampliación del recurso especial.

Sobre tal alegación de UNEI, procede señalar que *«no es admisible que se descarte la mejor oferta de las presentadas porque no se ha desglosado el coste de gestión de residuos de un contrato de limpieza de edificios o el de la máquina elevadora que podría necesitarse, en su caso, para la prestación de una mejora (limpieza de cristales de difícil acceso), si esta -además- fuera exigible, aspectos que el órgano de contratación no requirió por su eventualidad y que, como luego se expondrán, no son determinantes para justificar la viabilidad de la oferta.»*

Pues bien, lo primero que plantea la entidad UNEI es que INTEGRRA ha ejercido su derecho de acceso al expediente con carácter abusivo. En este sentido, señala que INTEGRRA solicitó acceso al expediente de contratación en vía de recurso especial con el único objetivo de buscar defectos o expurgar el contenido de la oferta de UNEI para fundar su impugnación. Sobre ello, el artículo 52 de la LCSP permite a cualquier persona interesada solicitar acceso al expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso, por lo que INTEGRRA solo hizo uso del derecho que le confiere dicho artículo. La finalidad del acceso en el supuesto que se examina no puede ser otra que constatar si UNEI ha justificado adecuadamente la viabilidad de su oferta, a la luz de los datos contenidos en el informe de viabilidad de 6 de agosto de 2024 emitido por el servicio correspondiente del órgano de contratación, en el que se entiende justificada la oferta. No cabe, por tanto, duda del derecho que asiste a cualquier persona interesada a cuestionar a través del recurso especial en materia de



contratación la admisión de personas candidatas o licitadoras o de sus ofertas. En todo caso, el citado informe de viabilidad de 6 de agosto de 2024 resumió todos los aspectos relevantes del contenido de la justificación realizada por UNEI de su oferta, por lo que aun cuando INTEGRA no hubiese solicitado acceso al expediente hubiese contado con la información necesaria para poder plantear su oposición a la admisión de UNEI.

Como segunda cuestión UNEI afirma que la entidad INTEGRA, en su escrito de ampliación del recurso 355/2024, ha desbordado ampliamente los aspectos planteados por el órgano de contratación en el procedimiento de justificación de la baja anormal. Al respecto, indica que el requerimiento que se le efectúa para justificar la viabilidad de su oferta fue genérico, sin especificar sobre qué concretos aspectos de la oferta debía ofrecerse la justificación, no identificando los elementos señalados por INTEGRA en su citado escrito de ampliación del recurso 355/2024.

En este sentido, si bien es cierto que como se ha reproducido en el fundamento quinto, dicho requerimiento fue genérico, no es menos cierto que el artículo 149.4 de la LCSP a la entidades cuyas ofertas estén en presunción de anormalidad les exige que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofertados, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Así, una vez realizados los trámites a que obliga el citado artículo 149 de la LCSP, el órgano de contratación aceptará o rechazará las ofertas inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada. Al respecto, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa está 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.

Esto es, en el supuesto que se examina, la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación para determinar que UNEI justifica la viabilidad de su oferta puede ser desvirtuada, que es lo que pretende INTEGRA con su escrito de ampliación del recurso 355/2024, sin que sea posible entender como pretende UNEI que cualquier persona interesada no pueda plantear en un recurso especial contra la admisión de una oferta por cuestiones ajenas al requerimiento efectuado por la mesa de contratación, so pena de conculcar el derecho de defensa.

En todo caso, mediante el presente recurso que se examina, UNEI ha podido defenderse de las alegaciones vertidas por INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024.

En tercer y último lugar, UNEI denuncia que, de conformidad con los pliegos y el artículo 149.4 de la LCSP, el trámite de justificación de la anormalidad de las ofertas no exige una justificación exhaustiva de éstas, por lo que no procedía acreditar todos y cada uno de los costes señalados por INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024.

Al respecto, se ha de poner de manifiesto que, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurso 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, 30/2018, de 8 de febrero y 531/2023, de 27 de octubre, 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.

Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja. Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que, si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja.

En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que en el informe de viabilidad a que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incurra en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación de dicho informe de viabilidad ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.

Pues bien, la mayor o menor exhaustividad en la aceptación o rechazo de una oferta inicialmente incurra en presunción de anormalidad, lo es del informe de viabilidad a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 149.4 de la LCSP, cuando indica que en el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente, no de la documentación acreditativa que ha de aportar una entidad cuando su oferta incurre en presunción de anormalidad, que como se ha expuesto anteriormente -ex primer párrafo del artículo 149.4 de la LCSP- se le exige que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofertados, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.



En este sentido, la entidad UNEI viene a indicar que no es admisible que se descarte la mejor oferta de las presentadas porque no se han desglosado determinados costes, afirmación que no puede compartirse pues no es la ausencia de ciertos desgloses lo que puede originar el rechazo de una oferta, sino el que no se hayan tenido en cuenta determinados gastos que supongan la inviabilidad de ejecutar la prestación ofertada.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos el presente motivo de recurso.

Segunda. Sobre el motivo de recurso relativo a que las mejoras son prestaciones accesorias de libre disposición en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas, por lo que no forman parte del coste de la prestación, ni deben considerarse en el trámite contradictorio de justificación de las ofertas, ex artículo 149 de la LCSP, por lo que INTEGRA parte de la hipótesis incierta de que la persona contratista deberá prestar, en todo caso, 300 horas adicionales.

En este sentido, con cita y reproducción en parte de la Resolución 70/2024, de 18 de julio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, que según manifiesta UNEI, estima un recurso especial contra la exclusión de una licitadora por no incluir las mejoras (bolsa de horas extraordinarias) en la justificación de la viabilidad de su oferta, concluye dicha entidad UNEI que *«Conforme a lo expuesto, las mejoras del Contrato (bolsa extraordinaria de horas) no es un aspecto que deba valorarse en el procedimiento de justificación de la oferta porque no se contemplan en el presupuesto base de licitación o valor estimado del Contrato, dado que no suponen un coste para el órgano de contratación y, lo que es más importante, su prestación es eventual o contingente (el Ayuntamiento de Mairena del Alcor sólo podrá exigir las horas adicionales para trabajos extraordinarios o especiales en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas).»*.

Por su parte, respecto del presente motivo de recurso, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma textualmente lo siguiente: *«Primero.- La configuración económica del Contrato: presupuesto base de licitación y valor estimado. En la configuración económica del contrato, tal y como indica la entidad recurrente, no estaba incluido el coste de la “Bolsa de horas” que se incluyeron como criterios de adjudicación. Así en la Cláusula 17.2 b) 1 y 2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se indica que: “Bolsa de horas que serán de libre disposición y sin coste adicional para la administración”. En el mismo sentido se contiene en la Memoria justificativa del contrato.»*.

Pues bien, la primera cuestión esbozada por la recurrente es que las mejoras ofertadas por su empresa, en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 17 del PCAP, son prestaciones accesorias de libre disposición en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas.

Al respecto, en lo que aquí concierne, señala la cláusula 1.3 -presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato- del pliego de prescripciones técnicas (PPT), que, para los dos años de duración del objeto del contrato, anualmente el equipo de personas lo forman 23 y el número estimado total de horas anuales a realizar asciende a 18.860 horas. Por otra parte, la cláusula 17 -criterios de valoración de las ofertas- del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), respecto a los criterios de adjudicación de aplicación automática consistentes en ofertar determinadas bolsas de hora, indica lo siguiente:

«17.2 Criterios evaluables mediante fórmulas (100 puntos).

(...)

b) Mejoras en la calidad del servicio (conforme a los mínimos establecidos en Pliego de Prescripciones Técnicas): max 55 puntos.



b.1) Bolsa de Horas para trabajos extraordinarios o especiales (max 30 puntos).

Bolsa de horas que serán de libre disposición y sin coste adicional para la administración, para afrontar los trabajos de limpieza de todas las instalaciones contempladas en la presente licitación y para servicios que pudieran plantearse por ampliación del servicio o situaciones imprevistas con independencia de que los servicios se presten fuera del horario habitual, ya sea en horario nocturno, fines de semana o festivos. Las horas no empleadas a lo largo de un año, se acumularán para su posible uso en años posteriores del contrato.

El número máximo de horas que se valoraran en este apartado es de 200 horas anuales.

La oferta deberá reflejar el número de horas anuales y el valor de las horas propuestas.

Se valorará con 30 puntos la oferta que presente mayor número de horas anuales (200), aplicando al resto de ofertas la siguiente formula:

-Pi = Oferta presentada x 30/Oferta con mayor número de horas anuales propuestas.

Las ofertas que no presenten bolsa de horas serán valoradas con 0 puntos en este apartado.

b.2) Bolsa de Horas para Limpieza de cristales de difícil acceso (recogidos en Pliego de Prescripciones Técnicas): max. 15 puntos.

Bolsa de horas que serán de libre disposición para el servicio, sin coste alguno para la administración, para realizar la limpieza de cristales más inaccesibles. Las horas no empleadas a lo largo de un año, se acumularán para su posible uso en años posteriores del contrato.

El número máximo de horas que se valoraran en este apartado es de 100 horas anuales.

La oferta deberá reflejar el número de horas anuales y el valor de las horas propuestas.

Se valorará con 15 puntos la oferta que presente mayor número de horas anuales (100), aplicando al resto de ofertas la siguiente formula:

-Pi = Oferta presentada x 15/Oferta con mayor número de horas anuales propuestas.

Las ofertas que no presenten bolsa de horas serán valoradas con 0 puntos en este apartado.

(...).

Así las cosas, sobre la naturaleza de las mejoras como criterio de adjudicación tiene este Tribunal una asentada doctrina puesta de manifiesto, entre otras muchas, en sus Resoluciones 231/2020 de 2 de julio, 276/2022 de 20 de mayo, 475/2022 de 15 de septiembre, 57/2023 de 17 de enero y 518/2024, de 20 de noviembre. En la primera de ellas, en la que se abordaba un supuesto similar al que se examina, se señalaba lo siguiente:

«En el supuesto analizado, el PCAP parte de un número anual de horas que sirve como base para la determinación del presupuesto base de licitación. Así pues, siguiendo el criterio expuesto en la resolución parcialmente transcrita, el criterio de adjudicación consistente en la bolsa de horas para limpiezas extraordinarias por encima de ese mínimo necesario establecido en el pliego no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 de la LCSP al no



tratarse de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras.

Cuestión distinta –y esto nos lleva al análisis de la segunda cuestión- es que, como criterio de adjudicación, la bolsa de horas deba ajustarse a los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 del citado texto legal, conforme al cual “Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

- a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*
- b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*
- c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva (...)”.*

Obviamente, el adecuado cumplimiento de este apartado 5 del artículo 145 de la LCSP exige que el criterio analizado posibilite una oferta viable, racional, ajustada a la realidad y proporcional al objeto del contrato, de modo que este no quede desnaturalizado o desvirtuado en su esencia con proposiciones descabelladas e irrealistas que, con el único propósito de obtener la máxima puntuación, nunca puedan hacerse efectivas en su integridad durante la ejecución del contrato.

Así pues, el criterio se adecuará o no a los postulados del precepto legal en función de que el pliego establezca mecanismos que permitan controlar la viabilidad material y racionalidad de la oferta, evitando proposiciones descabelladas e irrealizables, tal y como denuncia la asociación recurrente».

De lo anterior, efectivamente, nos encontramos con que los criterios de adjudicación relativos a las bolsas de horas para trabajos extraordinarios o especiales y para limpieza de cristales de difícil acceso no puede considerarse una mejora como tal, dado que no nos encontramos con una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato por lo que en realidad es un criterio de adjudicación que debe ajustarse a los requisitos anteriormente establecidos y que quedan recogidos en el artículo 145.5. de la LCSP.

Asimismo, tampoco puede considerarse que sea una prestación accesoria, pues la puntuación máxima de dichos criterios de adjudicación relacionados con las bolsas de horas supone un 45% en la ponderación de la puntuación, esto es hasta 45 puntos (hasta 30 para trabajos extraordinarios o especiales y hasta 15 para limpieza de cristales de difícil acceso) de un total de 100, y ello con independencia de que sean de libre disposición por el órgano de contratación o para los supuestos de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas, como ocurre con la bolsa de trabajos extraordinarios, o para realizar la limpieza de cristales más inaccesibles, como en el supuesto de bolsa de limpieza de cristales de difícil acceso.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que en la oferta o proposición de las entidades licitadoras, además de la documentación acreditativa de los requisitos previos, se contienen todas las obligaciones, características y requerimientos exigidos en los pliegos, así como todo lo propuesto u ofertado por la entidad licitadora, incluido lo relacionado con los criterios de adjudicación cuya cuantificación depende de un juicio de valor y/o de aquellos cuya evaluación se realice mediante la mera aplicación de fórmulas. Sobre ello, el artículo 139.1 de la LCSP dispone que las proposiciones de las personas interesadas deberán ajustarse a los pliegos y documentos que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por la persona empresaria del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Asimismo, conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 145 de la LCSP, la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una



pluralidad de criterios de adjudicación con base en la mejor relación calidad-precio que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

En definitiva, no cabe la menor duda que la documentación acreditativa del cumplimiento en todo o en parte de los criterios de adjudicación forma parte del contenido de la oferta. En concreto, en lo que aquí concierne, la proposición aportada por UNEI relativa a los criterios de adjudicación sobre las bolsas de horas para trabajos extraordinarios o especiales y para limpieza de cristales de difícil, forma parte ineludible del contenido de su oferta.

En este sentido, con base en las argumentaciones expuestas, no es posible admitir la afirmación de UNEI de que las mejoras son prestaciones accesorias de libre disposición en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas, no formando por tanto parte del coste de la prestación, dado que aun cuando no se contemplen en el presupuesto base de licitación y, por ende, en el valor estimado del contrato, ni constituyan un coste para el órgano de contratación, las mismas forman parte de la oferta en los términos analizados y, por ello, deben considerarse en el trámite contradictorio de justificación de viabilidad de las mismas, ex artículo 149 de la LCSP.

Es más, dicho artículo 149 de la LCSP en su apartado 2.b) afirma que los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, han de estar referidos a la oferta considerada en su conjunto. En concreto dispone que «b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto». Sobre lo expuesto, este Tribunal se ha pronunciado en varias ocasiones, entre otras, en su Resolución 155/2023, de 18 de marzo, en la que se reproducía en parte el Informe 119/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el que se señala en lo que aquí interesa lo siguiente:

«el análisis del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación para fijar los parámetros objetivos mencionados requiere tener en consideración también lo dispuesto por la LCSP respecto a la utilización en los procedimientos de adjudicación de más de un criterio de adjudicación, marco en el cual hay que incardinar la regulación de las ofertas anormalmente bajas y su finalidad específica, que es la de asegurarse de que los potenciales contratistas puedan cumplir con lo estipulado en el contrato.»

En este sentido, siguiendo las pautas de la Directiva 2014/2004/UE (artículo 67 y considerandos 89 a 92), la nueva LCSP explicita el criterio de la mejor calidad-precio como elemento que determina cuál es la oferta económica más ventajosa, fomentando una mayor orientación hacia la calidad en la contratación pública. Con esta finalidad, el artículo 145 de la LCSP establece la regla general según la cual “La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”, precisando en su apartado 2 que “La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos”, detallando a continuación los requisitos de los criterios cualitativos y el contenido de los mismos.

Bajo estas premisas, es claro que en los procedimientos en los que se utilice más de un criterio de adjudicación y se tomen en consideración criterios cualitativos como los enumerados en el artículo 145.2 de la LCSP, la finalidad de los parámetros objetivos a incluir en los pliegos será identificar aquellas ofertas de las que se pueda presumir que la relación existente entre la calidad propuesta y el precio o los costes de la prestación es desproporcionada y convierte en inviable la ejecución del contrato. Desde esta perspectiva parece razonable pensar que los criterios a incluir en los pliegos puedan introducir tanto elementos valorativos de la calidad ofrecida como del precio ofertado o una combinación de ambos de forma que, por ejemplo, a mayor calidad el parámetro objetivo para presumir la temeridad de la oferta desde el punto de vista económico sea mayor.



En conclusión, el órgano de contratación dispone de un margen de discrecionalidad para configurar los parámetros objetivos útiles para determinar cuándo una oferta es anormalmente baja. Tales parámetros han de hacer referencia a uno o a varios de los criterios económicos y cualitativos que se utilicen como criterios de adjudicación, seleccionando aquellos que sean más apropiados a estos efectos y sin que sea necesario que sean todos, pues pueden existir determinados criterios de selección que sean irrelevantes a estos efectos».

En definitiva, no cabe la menor duda que la justificación de la anormalidad de una oferta se ha de realizar sobre el conjunto de la misma, incluido lo propuesto u ofertado en los criterios de adjudicación.

Al respecto, UNEI trata de acreditar que para la justificación de la viabilidad de una oferta no debe contemplarse el coste de las eventuales prestaciones caracterizadas como mejoras. En este sentido, además de lo ya analizado, señala que tal y como están configuradas en la documentación contractual, las mejoras son horas de libre disposición y sin coste para el órgano de contratación que, en el caso de los trabajos extraordinarios o especiales, sólo podrá exigirlos en caso de ampliación del servicio o de situaciones imprevistas. Dicha argumentación de UNEI no puede ser admitida por los motivos expuestos en la presente consideración, sin que el hecho de que se trate de horas para la ampliación del servicio o para situaciones imprevistas pueda enervar que las mismas formen parte de la oferta y por tanto han de ser justificadas, máxime en este caso que su ejecución no depende de la voluntad de la entidad adjudicataria y que en el contenido de ambos criterios existe una previsión expresa de que *«Las horas no empleadas a lo largo de un año, se acumularán para su posible uso en años posteriores del contrato».*

Así las cosas, acto seguido se ha de poner de manifiesto la existencia de abundante doctrina de este Tribunal, sobre la imposibilidad en la justificación de la anormalidad de una oferta de admitir el argumento de que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución del contrato son a coste cero o sin costes, salvo que se acredite que se encuentra subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales de estructura o del beneficio industrial (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal números 159/2020 de 1 de junio, 437/2020 de 11 de diciembre, 320/2021 de 10 de septiembre, 432/2021 de 5 de noviembre, 133/2022 de 18 de febrero, 574/2022 de 2 de diciembre y 102/2023 de 17 de febrero).

En concreto, en la primera de ellas, esto es en la Resolución 159/2020 de 1 de junio, se indicaba en el apartado 2 de su fundamento sexto en lo que aquí concierne lo siguiente:

«2. El hecho de que las funciones de la persona coordinadora fuesen ofertadas por (...) a coste cero, esto es de forma gratuita, sin coste para la Administración, afirmando que en relación a este contrato su coste ya está asumido previamente, ello no significa que no tuvieran un coste para el servicio, y por supuesto para dicha entidad, siendo un coste que ha de soportar la oferta al estar dichas funciones definidas e incluidas en el objeto del contrato. En este sentido, aunque se señala en la justificación de la oferta de la citada entidad que dicho personal está ya contratado, su coste debería imputarse en función del tiempo efectivo que estuviese destinado al contrato que se licita.

En efecto, no es posible considerar a coste cero la aportación de personal propio de la empresa licitadora, pues supone en todo caso un coste para la contratista 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, circunstancia que no concurre en la justificación de la oferta de la entidad (...), como ella mismo reconoce, al afirmar que el coste para el contrato que se examina es de cero euros para las funciones del personal coordinador.

En definitiva, no es posible admitir el argumento de que las funciones realizadas por la persona coordinadora son a coste cero o sin costes, al tratarse de personal fijo de la empresa, como si este personal estuviera carente de costes



salariales y de seguridad social, entre otros, de tal suerte que bien se trate de personal de plantilla o de nueva incorporación, ya sea de forma parcial o en exclusividad, toda persona trabajadora tiene un coste, bien directo por la dedicación a esta actividad, bien indirecto por pérdida de oportunidad al dedicarse a esta actividad en lugar de otra.

(...)

De aceptar la tesis de la entidad (...) y del órgano de contratación se podría llegar al absurdo de entender el presente contrato como gratuito o lucrativo para la Administración, ya que una de las partes, la persona contratista, realizaría la prestación por mera liberalidad, sin esperar nada a cambio. Piénsese, que al igual que manifiesta dicha entidad que las funciones de coordinación las va a realizar sin coste por tener en su plantilla personal que puede realizarla, afirmara lo mismo respecto del personal experto en talleres y señalara, asimismo, que los gastos generales y de estructura no le supone un coste añadido para este contrato al estar ya asumido por la empresa previamente y, por último, indicara que con objeto de asumir cuota de mercado en el presente caso no repercutiría beneficio industrial alguno. En definitiva, se llegaría al absurdo de ofertar la ejecución de un contrato en su totalidad a coste cero para la Administración, lo que iría en contra del carácter oneroso de los contratos, ex artículo 2.1 de la LCSP.».

Asimismo, en dicha Resolución 159/2020 este Órgano indicaba que en este mismo sentido se han manifestado el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, entre otras, en sus Resoluciones 25/2018, 17 de enero y 403/2018, 19 de diciembre, así como el Tribunal Administrativo del Cabildo de Gran Canaria sobre Contratos Públicos en su Acuerdo 8/2018, de 15 de mayo.

Así, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 25/2018 dispone que *«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. De ahí que sea razonable el informe en su rechazo de la justificación respecto de esta cuestión.».*

Y en su Resolución 403/2018 que *«En consecuencia, con lo anteriormente manifestado este Tribunal ha comprobado la no justificación de la viabilidad de la oferta efectuada por la recurrente pudiendo destacar: (...) 2. No contempla costes ni de formación, ni de instalación y mantenimiento, que requieren cinco formadores y cinco técnicos, todos personal cualificado, bajo el peregrino argumento de que estas tareas serán realizadas por personal de plantilla, como si este personal estuviera carente de costes salariales y de seguridad social. Bajo cualquier perspectiva, la plantilla tiene un coste, bien directo por la dedicación a esta actividad, bien indirecto por pérdida de oportunidad al dedicarse a esta actividad en lugar de otra.».*

Igualmente, resulta particularmente reseñable lo indicado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 101/2017, de 8 de marzo de 2017, recurso 87/2016, interpuesto contra la Resolución 220/2015, de 23 de diciembre, del citado Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. En este sentido, dispone la sentencia en el párrafo segundo de su fundamento cuarto, lo siguiente: *«Pues bien, es lo cierto que aunque se aceptara que la razón de no incluir las actuaciones complementarias en el Estudio Económico fuera que eran ofertadas de forma gratuita, sin coste para la Administración, ello no significa que no tuvieran un coste para la recurrente y para el servicio, siendo un coste que ha de soportar la oferta al implicar mayores prestaciones de las definidas en el objeto del contrato.».* (el subrayado es nuestro)



También entiende este Tribunal necesario traer a colación lo indicado al respecto en el fundamento noveno de su citada Resolución 431/2021 que señala que *«En el tercer alegato, la recurrente indica que dispone de una plataforma de teleformación en propiedad que no supone coste alguno dentro de la ejecución del contrato. Dicho alegato no puede tampoco prosperar. En efecto, el hecho de que la ahora recurrente disponga de una plataforma de teleformación en propiedad que reúne los requisitos exigidos, no significa que la misma no tuviera un coste para el servicio, y por supuesto para dicha entidad, siendo un gasto que ha de soportar la oferta al estar el ofrecimiento dentro de la proposición. En este sentido, no es posible considerar a coste cero o sin coste la aportación de la plataforma de teleformación en propiedad, pues la misma supone en todo caso un coste para la contratista que tiene que amortizar, en su caso, dicha plataforma y en todo caso mantenerla (mantenimiento preventivo, correctivo, adaptativo y evolutivo), por lo que para éste último coste tiene que dedicar personal propio de un servicio para adscribirlo total o parcialmente o otro diferente, o contratar personal ex profeso para ello, o desembolsar determinada cantidad originada a través de una relación mercantil, por lo que deben preverse o estimarse unos costes que han de imputarse al contrato, circunstancia que no concurre en el estudio económico de la oferta de la (...) en los términos expuestos, como ella misma reconoce, al señalar tanto en la documentación justificativa de su oferta como en el recurso que la citada plataforma no supone coste alguno dentro de la ejecución del contrato.»*

En definitiva, en la justificación de la anormalidad de una oferta no es posible admitir el argumento de que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución del contrato son a coste cero o sin costes, salvo que se acredite que se encuentra subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales de estructura o del beneficio industrial.

Por último, como se ha expuesto, UNEI en escrito de recurso trae a colación una resolución de un órgano de revisión de decisiones en materia contractual, en la que se basa para afirmar que las mejoras (bolsa extraordinaria de horas) no es un aspecto que deba valorarse en el procedimiento de justificación de la oferta porque no se contemplan en el presupuesto base de licitación o valor estimado del contrato, dado que no suponen un coste para el órgano de contratación. Pues bien, con independencia de las circunstancias específicas planteadas en la resolución que trae a colación la entidad UNEI, lo cierto es que como se ha analizado no cabe la menor duda de que la documentación acreditativa del cumplimiento en todo o en parte de los criterios de adjudicación forma parte del contenido de la oferta y, por tanto, de la justificación de su viabilidad; como ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 101/2017, de 8 de marzo, aunque se aceptara que la razón de no incluir determinadas actuaciones complementarias fuese que eran ofertadas de forma gratuita, sin coste para la Administración, ello no significa que no tuvieran un coste para la entidad licitadora y para el servicio, siendo un coste que ha de soportar la oferta al implicar mayores prestaciones de las definidas en el objeto del contrato.

Al respecto, en la proposición presentada por la entidad UNEI figura en el criterio de mejoras en la calidad del servicio la siguiente oferta:

*«b.1) Bolsa de Horas para trabajos extraordinarios o especiales (máx. 200 h/anuales), ofrece la cantidad de **200 h/año**. Valor de la hora: 8,89€*

*b.2) Bolsa de Horas para Limpieza de cristales de difícil acceso (máx. 100 h/anuales), ofrece la cantidad de **100 h/año**. Valor de la hora: 8,89€*

b.3) Sistemas de Gestión de la Calidad y de Gestión Medioambiental



- *Implantado un sistema de gestión de calidad conforme a la norma UNE-EN ISO 9001 o sistema de gestión de calidad equivalente **SI***
- *Implantado un sistema de gestión medioambiental conforme a la norma UNE-EN ISO 14001 o sistema de gestión medioambiental equivalente **SI***

*b.4) Suministro de un total de SIETE (7) Lotes de papeleras selectivas (residuos orgánicos, plásticos y papel): **SI**».*

Por último, en relación con lo expuesto en la presente consideración segunda, en la justificación de la presunción de anormalidad de la oferta de la entidad UNEI, como se ha reproducido anteriormente, consta lo siguiente:

«El apartado 21.3. PRESUPUESTO BASE DE LICITACION Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO del Pliego de Prescripciones Técnicas, recoge la siguiente información sobre la dotación del personal adscrito al presente servicio:

EQUIPO/PERSONAS: 23

TOTAL HORAS/PERSONA/AÑO: 820

Esto hace un total de 18.860 horas anuales de servicio anuales.

Considerando la jornada anual de 1.719 horas anuales, que recoge el Convenio Colectivo de la empresa INEI Iniciativa Social, S.L.U. (Código 41003862012002), el cual resulta de aplicación, se dimensiona la plantilla adscrita al servicio en 10,97 FTE (Full Time Equivalent).

El salario bruto anual de cada trabajador adscrito al servicio, CATEGORIA F del convenio de referencia, se actualiza al actual Salario Mínimo Interprofesional: 15.876€/año

<i>FTE</i>	<i>SMI</i>	<i>TOTAL ANUAL</i>	<i>TOTAL 2 AÑOS</i>
<i>10,97</i>	<i>15.876,00 €</i>	<i>174.183,46 €</i>	<i>348.366,91 €</i>

El cálculo de los costes laborales del servicio, para 2 años, es el siguiente:

<i>COSTES LABORALES 2 AÑOS</i>	
<i>Salario anual total</i>	<i>348.366,91 €</i>
<i>Seguridad Social (0,05%)</i>	<i>1.741,83 €</i>
<i>Absentismo (3%)</i>	<i>10.503,26 €</i>
<i>TOTAL</i>	<i>360.612,01 €».</i>

Así las cosas, en lo que aquí interesa de lo expuesto se infiere que la entidad UNEI en la justificación de la anormalidad de su oferta, en cuanto al número de horas justificadas, solo ha tenido en cuenta las estimadas en los pliegos, esto es 18.860 horas anuales, sin que figuren las 300 horas anuales que oferta para los trabajos extraordinarios o especiales y para la limpieza de cristales de difícil acceso, como ha reconocido en el recurso que se analiza.

Dichas horas por el precio ofertado por hora por la propia UNEI suponen un coste de 5.334,00 euros, que la citada entidad no acredita en su justificación.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el presente motivo de recurso.



Tercera. Sobre la alegación de UNEI oponiéndose a la realizada por INTEGRRA en su escrito de ampliación al recurso 355/2024 relativa a que en la justificación de su oferta no ha contemplado los costes de la subida salarial del Convenio colectivo de aplicación.

Dicha cuestión efectuada por INTEGRRA ha sido abordada por UNEI, no a continuación de sus alegaciones sobre los criterios de adjudicación relativos a las bolsas de horas, sino al final de su recurso 529/2024 como se ha expuesto anteriormente. No obstante, por razones metodológicas entiende este Tribunal necesario abordar dicha cuestión en la presente consideración tercera.

En cuanto a que en la justificación de su oferta UNEI no ha contemplado los costes de la subida salarial del Convenio colectivo de aplicación, dicha entidad en esencia indica que la condición de centro especial de empleo de iniciativa social de su empresa determina que su oferta sea viable y pueda ejecutarse, afirmando que *«INTEGRRA yerra cuando afirma en su escrito de ampliación que la oferta de UNEI incumple la normativa laboral porque, a su juicio, no habría tenido en cuenta la subida salarial prevista en el convenio colectivo aplicable, pues, la realidad es que las subvenciones que mi representada ha obtenido -y prevé obtener- para cubrir el mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad asume, sin ningún género de duda, la subida salarial prevista, que, según INTEGRRA, ascendería a 6.611,22 euros.»*.

De lo expuesto por UNEI se infiere que no cuestiona que efectivamente en la justificación de la anomalía de su oferta no tuvo en cuenta la subida salarial prevista, tampoco se opone a la cifra de 6.611,22 euros como importe de la misma dada por INTEGRRA, únicamente afirma que con las subvenciones que como centro especial de empleo de iniciativa social ha obtenido -y prevé obtener- para cubrir el mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad asume, sin ningún género de duda, la subida salarial prevista, indicando como única forma de acreditar la justificación de su oferta en esta partida su condición de centro especial de empleo de iniciativa social.

Al respecto, la condición de una entidad licitadora como centro especial de empleo de iniciativa social pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta inicialmente incurso en baja anormal. En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 5/2021 de 14 de enero, 201/2021 de 25 de mayo, 342/2024 de 30 de agosto y 375/2024 de 6 de septiembre, en las que se ponía de manifiesto que entre otras cuestiones que la existencia o no de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta inicialmente incurso en baja anormal.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas procede desestimar el presente alegato del recurso al no haber contemplado la entidad UNEI en la justificación de su oferta los costes de la subida salarial del Convenio colectivo de aplicación.

Al respecto, como se ha expuesto en el apartado 1 del fundamento sexto, a modo de recapitulación, afirma UNEI que el total de costes presuntamente no contemplados por su oferta asciende a la cantidad de 3.579,01 euros, que son el fruto de la suma de las siguientes partidas e importes de las mismas: días de asuntos propios (480,80 euros), plus de no absentismo (1.957,06 euros) y formación (1.141,15 euros), dado que al resto de partidas que analiza en el recurso de las esgrimidas por INTEGRRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 les asigna cero euros, cantidad inferior al beneficio industrial que obtendría su empresa, esto es 12.836,94 euros según la justificación aportada de fecha 5 de agosto de 2024.



Pues bien, aun cuando pudiesen estimarse las alegaciones de UNEI esgrimidas en el recurso que se analiza, relativas a los días asuntos propios, al plus de no absentismo y a la formación, entendiéndose que los costes no contemplados en su oferta como ella misma indica ascenderían a la cantidad 3.579,01 euros, y no a la denunciada por INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 por esos mismos conceptos, teniendo en cuenta que conforme lo analizado en las dos consideraciones anteriores UNEI no ha contemplado en la justificado de su oferta ni las bolsas de horas cuyo coste asciende a 5.334,00 euros, ni el importe de 6.611,22 euros que supone la subida salarial del Convenio colectivo de aplicación, ha de afirmarse que dicha entidad UNEI no ha justificado la anormalidad de su oferta, dado que la suma de las cantidades no contemplados asciende a 15.524,23 euros, por encima de los 12.836,94 euros que como beneficio industrial obtendría su empresa.

En definitiva, conforme a lo analizado existen una serie de costes que según lo expuesto ascienden a un total de 15.524,23 euros (5.334,00 + 6.611,22 + 3.579,01), que no han sido contemplados por la entidad UNEI en la justificación de la anormalidad de su oferta, ni por el órgano de contratación en el informe de viabilidad de 6 de agosto de 2024, habiendo superado éste con su evaluación los límites de la discrecionalidad técnica, dado el error cometido al no haber tenido en cuenta los costes analizados en la evaluación de la justificación de la oferta de la entidad ahora adjudicataria. Dicho coste de 15.524,23 euros no puede ser subsumido en la partida de beneficio industrial que asciende a 12.836,94 euros.

Así las cosas, a pesar de haberse determinado conforme a lo analizado hasta ahora que la proposición de la entidad UNEI no justifica la viabilidad de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada, este Tribunal por el principio de congruencia y con objeto de dejar zanjada la controversia, va a proceder a examinar el resto de las cuestiones planteadas en el recurso 529/2024 que se examina.

Cuarta. Sobre el motivo de recurso relativo a la justificación de otros costes asociados a la ejecución del contrato.

(i) Sobre los costes del gestor autorizado de residuos. Afirmar UNEI que la documentación contractual no imputa ningún coste a la gestión de residuos porque nos encontramos ante un servicio de limpieza, conservación y mantenimiento de edificios públicos, que, por su propia naturaleza, no conlleva la generación de residuos peligrosos o especiales o un volumen de residuos no peligrosos que exija su cuantificación para establecer los costes de la prestación.

En este sentido, señala UNEI que cuenta -y contaba en el momento de justificación de la oferta- con dos gestores autorizados de residuos (indica dos empresas en concreto) para el tratamiento de los que genera con su actividad, incluyendo la ejecución de los diferentes contratos de servicios de limpieza, conservación y mantenimiento de edificios públicos que actualmente presta su empresa, razón por la que no incluyó su remuneración como un coste directo en la cuantificación de su oferta.

En resumen, UNEI afirma que no es cierto que su empresa deba contar con un gestor de residuos contratado ad hoc y en exclusiva para la ejecución del contrato, como parece desprenderse de la alegación de INTEGRA, ni dicha prestación es un coste directo imputable a la prestación del servicio, que debería haberse reflejado en la justificación de la viabilidad de su oferta, ni su importe asciende a 2.400 euros como inmotivadamente se afirma de contrario.

Pues bien, en lo que aquí interesa el último párrafo de la citada cláusula 2.2 del PPT indica que «Será responsabilidad del adjudicatario la gestión de los residuos generados y envases y material utilizados durante la ejecución del contrato, debiendo garantizar que su destino final es un gestor autorizado (...)». No cabe duda, pues, que es responsabilidad de la entidad adjudicataria la gestión de los residuos generados y envases y material



utilizados durante la ejecución del contrato, y que deberá garantizar que su destino final es un gestor autorizado, lo que evidentemente supone un coste, que lo cifra INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 en 2.400,00 euros, que como tal no figura contemplado en la justificación de la anormalidad de su oferta, afirmando UNEI que dicha prestación no es un coste directo imputable a la prestación del servicio, que no debería haberse reflejado en la justificación de la viabilidad de su oferta, ni su importe asciende a 2.400 euros como inmotivadamente se afirma por INTEGRA.

En este sentido, como se ha expuesto, la gestión de los residuos generados y envases y material utilizados durante la ejecución del contrato, y que deberá garantizarse que su destino final es un gestor autorizado, evidentemente supone un coste que ha de cubrirse bien con personal de plantilla o de nueva incorporación, ya sea de forma parcial o en exclusividad, o bien contratarse con una entidad ajena lo que supone asimismo un coste, que en todo caso ha de imputarse al contrato, circunstancia que no concurre en la justificación de la oferta de UNEI, como ella misma reconoce, en los términos reproducidos en el párrafo anterior.

Lo expuesto impide dar la razón a la entidad UNEI.

(ii) Sobre los costes de los medios materiales para la limpieza de cristales de difícil acceso. Indica UNEI en primer lugar que la limpieza de cristales de difícil acceso es una mejora de la prestación principal del contrato, reiterando que como ha expuesto con anterioridad, las horas de limpieza de cristales de difícil acceso serán de libre disposición para el servicio y se ejecutarán sin coste alguno para la administración, razón por la que no se contemplaron en la configuración económica del contrato y las personas contratistas podían decidir si asumir o no su prestación, pues, reitera que su ejecución es contingente.

En segundo lugar, señala que INTEGRA imputa un coste necesario para la ejecución del contrato de 4.800 euros en concepto de “plataforma elevadora”, sin explicar por qué debe ser ese el coste de los medios asociados a la ejecución de una mejora de libre disposición que, por su naturaleza, es posible que el órgano de contratación ni siquiera requiera, manifestando a continuación que es propietaria de una determinada plataforma elevadora que podría utilizar cuando, en su caso, el Ayuntamiento decida hacer uso de la mejora consistente en la bolsa de horas extraordinaria para la limpieza de cristales de difícil acceso y dicha actividad requiera de su empleo.

Sobre lo expuesto, manifiesta que, en todo caso, si la disposición de una plataforma elevadora fuera una cuestión objeto de justificación en el trámite contemplado en el artículo 149.4 de la LCSP, extremos que expresamente niega, la disposición de una plataforma elevadora le permitiría un ahorro significativo en la prestación del servicio, esto es, una condición excepcionalmente favorable para la ejecución del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.4.b) de la LCSP.

Pues bien, como se ha indicado, UNEI vuelve a reiterar que la limpieza de cristales de difícil acceso es una mejora en este caso de la prestación principal del contrato y que dichas horas de limpieza de cristales de difícil acceso serán de libre disposición para el servicio y se ejecutarán sin coste alguno para la administración, razón por la que no se contemplaron en la configuración económica del contrato.

Al respecto, este Tribunal ha de remitirse a lo expuesto en la consideración segunda del presente fundamento que da por reproducido en la presente consideración, sin que quepa la menor duda de que la justificación de la anormalidad de una oferta se ha de realizar sobre el conjunto de la misma, incluido lo propuesto u ofertado en los criterios de adjudicación. En este sentido, no es posible compartir lo afirmado por la entidad UNEI en relación con lo ofertado sobre la limpieza de cristales de difícil acceso.



(iii) Sobre los costes de los reconocimientos médicos. Afirma UNEI que de las 23 personas trabajadoras exigidas en la licitación 19 ya están prestando servicios a su empresa con contrato a media jornada, para el mismo puesto y categoría, por lo que durante el primer año de ejecución del contrato su empresa tan sólo debería garantizar el reconocimiento médico de 4 personas trabajadoras, cifra que dista considerablemente de la establecida -sin justificación alguna- por INTEGRRA. Asimismo, indica que, durante el segundo año de vida del contrato, 19 de las 23 personas trabajadoras pasarán el reconocimiento médico ofrecido por UNEI, pero cuyo coste será compartido con otros servicios a los que estas personas trabajadoras también están adscritas, de manera que el coste atribuible a la ejecución del contrato sería del 47,93%, en ningún caso del 100%, como se afirma de contrario. En este sentido, señala que no ha contemplado una partida específica en su oferta por el coste de los reconocimientos médicos porque constituye un coste general de su actividad que tiene garantizado con independencia de la ejecución del contrato.

Pues bien, ninguna objeción a lo indicado por UNEI en el presente motivo, salvo la distribución que realiza de los dos años de duración del contrato que lo hace coincidir con años naturales. En este sentido, si tomamos a los meros efectos dialécticos, como inicio de ejecución del contrato el plazo de finalización de presentación de ofertas, esto es el 29 de julio de 2024, el contrato se extendería a los años 2024, 2025 y 2026. Sobre ello, es razonable entender como hace UNEI que en el año 2024 solo se debe garantizar el reconocimiento médico de 4 personas trabajadoras, pero no es menos razonable imputar el reconocimiento médico de las 23 personas trabajadoras no solo para el año 2025, sino también para el año 2026 al menos en parte, circunstancia que no tiene en cuenta UNEI.

Asimismo, UNEI cuando afirma que no ha contemplado una partida específica en su oferta por el coste de los reconocimientos médicos porque constituye un coste general de su actividad que tiene garantizado con independencia de la ejecución del contrato, ha de entenderse que dicho coste lo subsume en los gastos generales de estructura que declara en la justificación de la anormalidad de su oferta. En este sentido, ha de indicarse que este Tribunal ha afirmado en muchas de sus resoluciones, entre las más recientes en la 416/2024 de 27 de septiembre, que los gastos generales de estructura como cualquier otro coste pueden absorber los déficits de otras partidas de costes siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, circunstancia ésta que no concurre en el presente caso. Ello supone que en este caso solo pueda darse la razón en parte a UNEI.

(iv) Sobre la publicación de la documentación contractual en los diarios oficiales y en el perfil de contratante. Indica UNEI en esencia que la publicación de los anuncios por los órganos de contratación es gratuita y que los gastos de formalización de los contratos sólo se asumen por la persona contratista si esta solicita su elevación a escritura pública, lo que es totalmente inusual en este tipo de contratos de servicios.

Esta cuestión ya fue desestimada por este Tribunal en la citada Resolución 443/2024, que resolvió el recurso 355/2024, en la que se señalaba que en cuanto a los gastos de anuncio de licitación se ha de indicar que en el procedimiento de licitación que se examina los anuncios de licitación realizados lo han sido en el perfil de contratante y en el Diario Oficial de la Unión Europea, que en ambos casos son de publicación gratuita, esto es sin coste para el órgano de contratación; y en cuanto a los gastos de formalización del contrato, serían los inherentes a la elevación a escritura pública del contrato formalizado cuyo coste debe asumir la persona adjudicataria, si es esa su voluntad, por lo que no constando que UNEI haya puesto de manifiesto la necesidad de elevar a escritura pública la formalización del contrato, no es necesario prever coste alguno al respecto.

Quinta. Sobre el motivo de recurso relativo a la justificación de otros costes asociados al convenio colectivo de aplicación, tales como días de asuntos propios, permiso de formación retribuida y complementos de no absentismo.



(i) Sobre los costes relacionados con las licencias o días de asuntos propios. Señala UNEI que, como se ha expuesto 19 de las 23 personas trabajadoras ya vienen prestando servicios en otros contratos o proyectos y, en consecuencia, habrían consumido los días de asuntos propios del año 2024 durante la prestación de otros servicios, ajenos al contrato, por lo que sólo 4 de las 23 personas trabajadoras podrían consumir los días de asuntos propios en ejecución del servicio durante 2024, lo que resultaría en todo caso en un coste de 128,53 euros, sensiblemente inferior al señalado por INTEGRRA en su escrito de ampliación.

Asimismo, indica UNEI que este cálculo respecto de las 23 personas trabajadoras durante el segundo año de la vida del contrato ascendería a 793,03 euros, cantidad, de nuevo, considerablemente inferior a la reflejada por INTEGRRA, que es perfectamente subsumible en la estructura de costes de la oferta económica presentada por su empresa. En este sentido, afirma que el coste relacionado con los días de asuntos propios de las personas trabajadoras adscritas al contrato ascendería, de consumirse los dos días en su totalidad por cada una de ellas, a 867,56 euros, en lugar de los 3.271,52 euros que, injustificadamente, propone INTEGRRA.

Concluye UNEI afirmando que *«En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que durante el año 2023 el número de empleados de UNEI que agotaron los días de asuntos propios no supera el 55,42% del total, por lo que, acudiendo a este dato como parámetro de contraste, el coste sería sensiblemente inferior (480,80 €), como consta en el certificado, de fecha 7 de noviembre de 2024, del Administrador Único de la Sociedad (DOC. 21).»*.

Pues bien, al igual que se ha indicado en la consideración anterior, si tomamos a los meros efectos dialécticos, como inicio de ejecución del contrato el plazo de finalización de presentación de ofertas, esto es el 29 de julio de 2024, el contrato se extendería a los años 2024, 2025 y 2026. Sobre ello, es razonable entender como hace UNEI que en el año 2024 sólo 4 de las 23 personas trabajadoras podrían consumir los días de asuntos propios en ejecución del servicio, pero no es menos razonable imputar los días de asuntos propios de las 23 personas trabajadoras no solo para el año 2025, sino también para el año 2026 al menos en parte, circunstancia que no tiene en cuenta UNEI.

Asimismo, afirma UNEI que durante el año 2023 el número de empleados de su empresa que agotaron los días de asuntos propios no superó el 55,42% del total, indicación que no puede compartirse pues los días de asuntos propios no dependen de la voluntad de UNEI en este caso, sino de cada una de las personas trabajadoras, lo que impide entender que alguna de ellas va a renunciar sin más al derecho que tiene reconocido.

En definitiva, por los motivos expuestos, no es posible entender que con 480 euros se cubren los costes del personal relacionados con los días de asuntos propios.

(ii) Sobre los costes relacionados con el permiso retribuido para la formación de las personas trabajadoras. Indica UNEI que el artículo 23 del Convenio colectivo de aplicación sólo prevé este derecho para *«Los trabajadores con al menos un año de antigüedad en la empresa»* y, además, se trata de una formación que *«no podrá comprenderse en el derecho a que se refiere este apartado la formación que deba obligatoriamente impartir la empresa a su cargo conforme a lo previsto en otras leyes»*, por lo que las 4 personas trabajadoras de nueva contratación del total de 23 que su empresa adscribiría a la ejecución del contrato no habrían devengado derecho al permiso retribuido al no cumplir el requisito señalado. Asimismo, habría de tenerse en cuenta que las restantes 19 personas trabajadoras podrían haber hecho uso de ese permiso retribuido con antelación al inicio de la ejecución del contrato.

Sobre lo expuesto, manifiesta UNEI que durante el año 2023 ninguna persona empleada de su empresa, con la categoría específica y dedicado a la prestación de los mismos servicios que son objeto del contrato, solicitó su



derecho al permiso retribuido, tal y como acredita el certificado expedido por su administrador único el 4 de noviembre de 2024, que manifiesta acompañar como documento 22.

Concluye UNEI señalando que *«el eventual coste de los permisos retribuidos de los 23 trabajadores durante el segundo año de la vida del Contrato ascendería 1.141,15 euros, asumiendo que, a diferencia de lo ocurrido en el año inmediatamente anterior (2023), al menos el 20% del personal adscrito al Contrato ejerciera su derecho al permiso retribuido para formación vinculada a su trabajo y adicional a la obligatoria.»*.

Pues bien, al igual que se ha indicado en el apartado anterior, el permiso retribuido para la formación de las personas trabajadoras no depende de la voluntad de UNEI en este caso, sino de cada una de las personas trabajadoras, lo que impide entender que alguna de ellas va a renunciar sin más al derecho que tiene reconocido. En definitiva, por los motivos expuestos, no es posible entender que con 1.141,15 euros se cubren los costes del personal relacionados con el permiso retribuido para formación.

(iii) Sobre los costes relacionados con el plus o complemento de no absentismo. Afirma UNEI que, en la justificación de su oferta, ya explicó que su proposición incluía un coste del 3% destinado al complemento de no absentismo que INTEGRA, en su escrito de ampliación del recurso 355/2024, sencillamente ignora. Tras lo cual afirma dicha entidad UNEI que *«Teniendo en cuenta lo anterior y, como se explicará en el siguiente motivo, las ayudas salariales que UNEI percibe como centro especial de empleo de iniciativa social el coste de complemento salarial a asumir por la Sociedad por el total de personas trabajadoras adscritas el Contrato ascendería a 1.957,06 euros, muy lejos del importe indicado por INTEGRA en su escrito de ampliación.»*.

Al respecto, sobre lo expuesto procede reproducir por el artículo 35.7 del Convenio colectivo de aplicación. Su tenor es el siguiente:

«Artículo 35. Complementos salariales

(...)

7. Complemento No Absentismo. En aras de fomentar la reducción del absentismo laboral se establece un complemento de No Absentismo, de carácter anual, por el importe del 1% del salario base anual según nivel retributivo del presente Convenio, para aquellas personas que no hayan incurrido en ninguno de los siguientes supuestos:

- Haber tenido un absentismo igual o superior a nueve días naturales de baja por Enfermedad Común o Accidente No Laboral en el período del año natural en que se devenga este complemento, esto es desde 1 de enero a 31 de diciembre.*
- Haber tenido un absentismo injustificado igual o superior a dos días hábiles en el período del año natural en que se devenga este complemento, esto es desde 1 de enero a 31 de diciembre.*
- Haber sido suspendido de Empleo y Sueldo de dos o más días.*

Este complemento será devengado del 1 de enero al 31 de diciembre y será percibido por aquellas personas que hayan permanecido en alta en la Empresa durante los 365 días del año, sin que puedan devengarse partes proporcionales de este complemento por prestar servicio en la empresa en periodo inferior al año.

El abono se realizará en un solo pago en el mes de febrero del año siguiente a su devengo y se denominará Complemento No Absentismo.

Este complemento no tendrá en ningún caso carácter consolidable.».



Por su parte, como se ha expuesto, UNEI afirma expresamente y en lo que aquí concierne que «en la justificación de su oferta, UNEI ya explicó que su proposición incluía un coste del 3% destinado al complemento de no absentismo».

Respecto al absentismo, en este caso laboral, este Tribunal entre otras en su Resolución 562/2023 de 10 de noviembre, ha puesto de manifiesto que «es un concepto amplio que engloba en términos generales todos los tiempos que una persona empleada está ausente de su puesto de trabajo, bien sea por causas justificadas, previstas o involuntarias, caso de permisos retribuidos, vacaciones o enfermedades, entre otras, o bien causas injustificadas, imprevistas o voluntarias, como son retrasos o simulación de enfermedades, entre otras, de tal suerte que el absentismo englobaría, no solo el coste propio de la persona empleada que no acude por el motivo que sea a su puesto de trabajo, sino los costes derivados de las sustituciones y los permisos retribuidos (v.g. Resolución 224/2020, de 2 de julio, de este Tribunal). En este sentido, el absentismo de las personas trabajadoras es un dato a valorar dentro de la determinación de los gastos o costes necesarios para realizar la prestación que se licita, que sin embargo no deja de ser un hecho incierto, que salvo en los supuestos de ausencia prevista legalmente no puede asegurarse, en todo caso, preverse desde la experiencia y la estadística, que depende en gran medida de las personas que vayan a ejecutar la prestación, así como de la organización empresarial de cada entidad (v.g. Resolución 400/2019, de 28 noviembre, de este Tribunal).».

Sobre ello, en la justificación de la viabilidad de la oferta de UNEI la palabra absentismo figura en dos párrafos, ambos en el apartado “A. COSTE DE PERSONAL”, en el primero de ellos se indica que «El coste de la Seguridad Social se bonifica al 99,5% tanto para el personal con discapacidad, que será la totalidad de la plantilla adscrita al servicio, como para las sustituciones por absentismo y vacaciones», y en el segundo que «El cálculo de los costes laborales del servicio, para 2 años, es el siguiente:

COSTES LABORALES 2 AÑOS	
Salario anual total	348.366,91 €
Seguridad Social (0,05%)	1.741,83 €
Absentismo (3%)	10.503,26 €
TOTAL	360.612,01 €».

De lo expuesto por UNEI en la justificación de la anormalidad de su oferta, se infiere que la palabra absentismo se utiliza como ausencia del puesto de trabajo, no como previsión para sufragar los costes relacionados con el plus o complemento de no absentismo.

En este sentido, ha de aclararse como ya se indicó en la mencionada Resolución 443/2024, que resolvió el recurso 355/2024, que INTEGRA en su escrito de ampliación del recurso 355/2024 estima un coste para el complemento de no absentismo de máximos, esto es para todo el personal cuando la propia entidad UNEI declara en la justificación de su oferta un absentismo del personal del 3%, que evidentemente habría que tenerlo en cuenta en la estimación de dicho coste que supondría un total de 3.511,93 euros, frente a los 3.620,54 euros que declara INTEGRA, pero en todo caso muy superior a los 1.957,06 euros que afirma UNEI que tendría que asumir su empresa.

En definitiva, por los motivos expuestos, no es posible entender que con 1.957,06 euros se cubren los costes del personal relacionados con el plus o complemento de no absentismo.

Sexta. Sobre el motivo de recurso relativo a que la calificación de su empresa como centro especial de empleo de iniciativa social es una condición excepcionalmente favorable que le permite un ahorro de los costes de personal en la prestación de los servicios objeto del contrato.



Al respecto, indica UNEI que dicha circunstancia ya fue apreciada por el informe técnico del órgano de contratación, a la vista de la justificación ofrecida por su empresa, que, tras citar numerosa doctrina administrativa, incluidas resoluciones de ese Tribunal, concluyó que su oferta era viable.

Sobre lo expuesto, UNEI realiza una serie de consideraciones sobre el empleo protegido y la condición de centro especial de empleo de su empresa, percibiendo ayudas públicas por dicha circunstancia, hasta 26.800.000 euros en los últimos siete años sólo en concepto de las ayudas relacionadas con el mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en centros especiales de empleo, de cara al cumplimiento de su fin social. Igualmente, señala que también se beneficia de una bonificación del 99,50% de la cuota empresarial a la Seguridad Social conforme a la Orden estatal de 16 de octubre de 1998, circunstancia que también alegó en el procedimiento contradictorio de justificación de la baja anormal.

También, afirma UNEI este Tribunal y otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual han admitido que las entidades licitadoras justifiquen el ahorro de los costes salariales de sus ofertas por la condición de centro especial de empleo de iniciativa social, haciendo referencia a la posibilidad de justificar la viabilidad de su oferta en la obtención de subvenciones o ayudas a dichos centros, aceptándose como criterio de justificación de bajas anormales las subvenciones concedidas a los centros especiales de empleo, incluso aunque no estén aseguradas en el momento de la presentación de la oferta.

Tras lo expuesto, señala UNEI, como ya hizo en el inicio de sus alegaciones, que dicha doctrina *«debió tenerse en cuenta a la hora de resolver el recurso especial en materia de contratación de INTEGRA, en lugar de entrar a analizar todas y cada una de las partidas de costes alegadas, con ánimo expurgatorio, en el escrito de ampliación, desnaturalizando el carácter no exhaustivo del trámite de justificación de baja temeraria previsto en el artículo 149 de la LCSP.»*.

Por último, indica UNEI que la condición de centro especial de empleo de iniciativa social de su empresa determina que su oferta sea viable y pueda ejecutarse, afirmando que *«INTEGRA yerra cuando afirma en su escrito de ampliación que la oferta de UNEI incumple la normativa laboral porque, a su juicio, no habría tenido en cuenta la subida salarial prevista en el convenio colectivo aplicable, pues, la realidad es que las subvenciones que mi representada ha obtenido -y prevé obtener- para cubrir el mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad asume, sin ningún género de duda, la subida salarial prevista, que, según INTEGRA, ascendería a 6.611,22 euros.»*.

Pues bien, como se ha analizado y determinado anteriormente en el presente fundamento de derecho, la condición de una entidad licitadora como centro especial de empleo de iniciativa social pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta inicialmente incurso en baja anormal. En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 5/2021 de 14 de enero, 201/2021 de 25 de mayo, 342/2024 de 30 de agosto y 375/2024 de 6 de septiembre, en las que se ponía de manifiesto entre otras cuestiones que la existencia o no de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de un oferta inicialmente incurso en baja anormal.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos reproducidos el recurso interpuesto, al no quedar acreditado que la entidad UNEI justifica la viabilidad de su oferta, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.

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



ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U.** contra la resolución, de 30 de octubre de 2024, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado «Servicios de limpieza para el mantenimiento y conservación de los colegios del municipio destinados a educación infantil de segundo ciclo y primaria», (Expediente 4567/2023), convocado por el Ayuntamiento de Mairena del Alcor (Sevilla).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

