

Recurso 434/2025
Resolución 546/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 12 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED] y [REDACTED], que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, contra el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación por el que se excluye su oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad, dictada en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de las sedes de los órganos judiciales de Sevilla y provincia, de la ciudad de la justicia, del archivo general judicial y de la sede del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Sevilla incluida la desinsectación, desratización y desinfección», expediente CONTR 2025 0000064012, convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 de mayo de 2025, se publicó anuncio de licitación en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y el día antes en el Diario Oficial de la Unión Europea, ascendiendo el valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 11.519.506,06 euros. Asimismo, figura en el perfil de contratación, entre otras, la publicación el 14 de mayo de 2025 de las respuestas a determinadas consultas formuladas por las potenciales entidades licitadoras.

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.

En lo que aquí concierne, la mesa de contratación en sesión celebrada el 14 de julio de 2025, entre otras consideraciones, adopta el siguiente acuerdo: «La Mesa de Contratación acepta el informe técnico, que concluye que la oferta de la empresa no es viable proponiendo su exclusión. En consecuencia, la Mesa acuerda la exclusión de la UTE [REDACTED] del procedimiento de licitación, por no considerarse viable su oferta económica.».

SEGUNDO. El 1 de agosto de 2025 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED], que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante la recurrente o la UTE recurrente), contra el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación por el que se excluye su oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 4 de agosto de 2025, día siguiente hábil, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el día 7 de agosto de 2025.

Posteriormente, mediante Resolución MC. 118/2025 de 8 de agosto, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por la entidad recurrente.

Por último, el día 11 de agosto de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por las entidades [REDACTED] y [REDACTED], que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (en adelante la UTE interesada).

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.

SEGUNDO. Acto recurrible.

El objeto de licitación es un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador por lo que, desde el punto de vista del contrato recurrido, el recurso presentado es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartado 1 a) de la LCSP.

No obstante, el acto impugnado debe ser objeto de análisis. En este sentido, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, la mesa de contratación acordó el 14 de julio de 2025 la exclusión de la oferta de la UTE ahora recurrente, por no justificar adecuadamente su proposición, incurso inicialmente en presunción de anormalidad.

Al respecto, el artículo 149 de la LCSP se refiere a las ofertas anormalmente bajas y regula un procedimiento contradictorio dirigido a que la entidad licitadora, cuya oferta está inicialmente incurso en presunción de anormalidad, pueda justificar la viabilidad de su proposición.

En este sentido, el apartado 6 del precepto legal citado dispone que *«La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en*



el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.» (el subrayado es nuestro).

Asimismo, el artículo 326.2 de la LCSP establece las funciones de la mesa indicando que «La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.

b) La valoración de las proposiciones de los licitadores.

c) En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.

d) La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.

e) En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la selección de los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.» (el subrayado es nuestro).

A la luz de la regulación legal expuesta, la mesa de contratación -como órgano de asistencia técnica al órgano de contratación- debe limitarse en el procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149 de la LCSP a proponer motivadamente al órgano de contratación la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad; siendo el órgano de contratación el competente para excluir o aceptar la proposición.

En el supuesto analizado, la mesa de contratación, al excluir directamente la oferta de la entidad ahora recurrente, ha vulnerado lo dispuesto en los preceptos legales antes referidos, ejerciendo una función que corresponde en todo caso al órgano de contratación.

En consecuencia, el acto impugnado, pese a su sentido categórico en cuanto al rechazo de la proposición de la recurrente solo tiene, legalmente, el valor de una propuesta que debe ser confirmada posteriormente por el órgano de contratación para que produzca los efectos de exclusión de la licitación.

Como tal propuesta de exclusión no es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP. En este punto, conviene precisar que si, al menos, el órgano de contratación hubiese efectuado alguna actuación posterior de la que pudiera desprenderse que ha convalidado expresa o tácitamente la decisión de exclusión de la mesa, este Tribunal por razones de economía procedimental entraría a conocer de la cuestión de fondo suscitada en el recurso, circunstancia que sí ha acontecido en el supuesto que se examina, pues figura en el expediente de contratación remitido un acto de la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y



Función Pública en Sevilla, de fecha 16 de julio de 2025 del que implícitamente se desprende la convalidación de la exclusión adoptada por la mesa de contratación, por no acreditarse por la UTE recurrente la anormalidad de su oferta.

En definitiva, de conformidad con lo expuesto y con lo estipulado en los apartados 1 a) y 2 b) del artículo 44 de la LCSP, el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

En el citado escrito de recurso, se solicita por la recurrente que este Tribunal, acogiendo los argumentos planteados en el escrito de impugnación, acuerde la anulación de la exclusión de su oferta y consiguiente retroacción de las actuaciones al momento anterior a la decisión del rechazo, prosiguiendo la licitación hasta su adjudicación y formalización del contrato. Tal y como se recoge en el escrito de recurso, los argumentos planteados por la recurrente son los siguientes: i) adecuada representación de la unión temporal de empresas; ii) contrastada viabilidad de la oferta presentada; y iii) cumplimiento de las obligaciones laborales que corresponden a la persona empresaria. En último lugar, y con objeto reforzar las alegaciones anteriores el recurso pone de manifiesto la existencia de límites a la discrecionalidad técnica de la Administración y el carácter excepcional de la facultad de exclusión.

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la exclusión de la oferta de la recurrente fue publicada en el perfil de contratante el 16 de julio de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 1 de agosto de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Del contenido del acuerdo de exclusión de la oferta de la UTE ahora recurrente.

Como se ha expuesto en el antecedente primero, la mesa de contratación en sesión celebrada el 14 de julio de 2025, en relación con la justificación de la viabilidad de la oferta de la UTE ahora recurrente, adopta el siguiente acuerdo: *«La Mesa de Contratación acepta el informe técnico, que concluye que la oferta de la empresa no es viable proponiendo su exclusión. En consecuencia, la Mesa acuerda la exclusión de la UTE [REDACTED] ([REDACTED] y [REDACTED]) del procedimiento de licitación, por no considerarse viable su oferta económica.»*. Tras ello, la mesa procede al cálculo de las puntuaciones obtenidas por las entidades que continúan en la licitación con el resultado que se contiene en el acta publicada en el perfil de contratante el 16 de julio de 2025.

Dicho informe técnico sobre el análisis de la justificación de la oferta de la UTE ahora recurrente, inicialmente incura en presunción de anormalidad, suscrito el 11 de julio de 2025 por la persona titular de la asesoría técnica del departamento de infraestructuras de la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla (en adelante informe de viabilidad de 11 de julio de 2025), dispone expresamente lo siguiente:

«Se redacta el presente informe, para el asesoramiento técnico de la mesa de contratación conforme al artículo 149.4 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público habiendo identificado la mesa de contratación en su sesión de fecha 18 de Junio de 2025 las ofertas que se encuentran incursas en presunción de



anormalidad y habiendo solicitado a la licitadora afectada, justificación de la baja tal y como queda reflejado en el Acta n.º 3 de fecha 20 de Junio de 2025 correspondiente a la citada sesión de apertura de los sobres n.º 3 relativa al expediente de contratación de referencia.

Los datos económicos de la licitación son los siguientes:

Presupuesto Base de Licitación (IVA excluido): 2.742.804,84 €

Umbral baja anormal: 2.027.218,2 €

El anexo I (apartado 8.D) del PCAP que rige el contrato establece los parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja. Aplicadas las fórmulas a las ofertas de los licitadores, se encontraría incurso en situación de anormalidad la siguiente empresa: [REDACTED].: 1.891.810,12 € *La licitadora [REDACTED] presenta compromiso de UTE (UTE [REDACTED]) con la empresa [REDACTED] ([REDACTED]).*

Requerida por la mesa de contratación a la licitadora para que presente informe que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, 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, con fecha 25 de Junio de 2025 tiene entrada la documentación requerida en este órgano gestor.

A continuación se pasa a analizar el contenido del escrito de respuesta del licitador al citado requerimiento:

En primer lugar, indicar que la oferta de [REDACTED] supone un 31,03% de baja sobre el Presupuesto Base de Licitación, quedando por debajo del umbral mínimo pasando a ser considerada como anormalmente baja por 135.408,08 €.

La justificación esgrimida por la empresa para considerar viable su oferta se basa en los siguientes argumentos, según la documentación remitida:

• Para el cálculo de los costes de la mano de obra, la empresa plantea dos escenarios posibles dejando al órgano de contratación la elección del que resulte más conveniente y haciendo referencia antes de desglosar los mismos que “no solo NO EXISTE en pliegos la exigencia de un número mínimo de horas, sino que de forma EXPLICITA, CONTUNDENTE Y SIN NECESIDAD DE INTERPRETACIÓN ALGUNA, se expone que será la empresa contratista la que designe al personal necesario en número y cualificación para el correcto desarrollo de los trabajos” así como alude al carácter no vinculante de la nota aclaratoria publicada por el órgano de contratación en el Perfil del Contratante con fecha 14 de Mayo de 2025 relativa al número de horas mínimo a prestar por la empresa:

En el primer escenario, la licitadora realiza los cálculos con una propuesta de horas inferior a la que se puede deducir del total de trabajadores a subrogar y de los cálculos expuestos en el PCAP. Para ello, prescinde de nueve trabajadores indefinidos a los que despediría de forma improcedente; no incluye en el cómputo y cálculo a los trabajadores con contratos de interinidad alegando la volatilidad de los mismos así como que sustituyen a los trabajadores en excedencia que sí han sido incluidos en el cómputo; y no considera al trabajador que se encuentra en situación de incapacidad permanente.

En el segundo escenario, la licitadora realiza los cálculos con la propuesta de horas indicada en la respuesta a la consulta no vinculante ya referida. En este caso, prescinde de nueve trabajadores indefinidos a los que despediría



de forma improcedente sustituyéndolos por trabajadores que subcontrataría a un centro especial de empleo de iniciativa social (██████████); no incluye en el cómputo y cálculo a los trabajadores con contratos de interinidad alegando la volatilidad de los mismos así como que sustituyen a los trabajadores en excedencia que sí han sido incluidos en el cómputo; y no considera al trabajador que se encuentra en situación de incapacidad permanente.

En ambos escenarios, en cuanto a la actualización de los salarios se establece una subida interanual del 2,5 %.

• En cuanto a los restantes costes: por lo que se refiere al coste de absentismo, la licitadora partiendo del trabajo de campo realizado y su propia experiencia lo cifra en un 2,5% en ambos escenarios; en relación a materiales y uniformes, se señala que el coste asciende a un 4% del coste total de mano de obra en ambos escenarios; maquinaria y vehículos alcanzan un coste de 8.365,32€ anuales en ambos escenarios; por otra parte, se alude al coste de subcontratación (desinsectación, desratización, y desinfección), mejoras y otros; y finalmente, se cifran los porcentajes de costes generales de estructura (0,75% en ambos escenarios) y el beneficio industrial (4,36% en el primer escenario y 0,5% en el segundo escenario).

A tenor de lo expuesto por la licitadora, se plantea lo siguiente:

En primer lugar, en relación a la afirmación realizada por la licitadora contemplada anteriormente, se ha de indicar la prevalencia del PCAP frente al PPT tal y como se contempla en la Sentencia del Tribunal Supremo (TS) 700/2021 de 19 de Mayo; de ahí, que este órgano de contratación acepte que la empresa contratista designe al personal necesario en número y cualificación para el correcto desarrollo del trabajo objeto de contratación como se expone en el PPT; no obstante, en todo caso, respetando, en primer lugar, lo establecido en el PCAP que rige la presente contratación.

En este sentido, en base a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el punto 6 del Anexo I del PCAP y en el punto 6.2 del PPT del presente contrato, y conforme a lo establecido en el Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, resaltar la obligación de subrogación que tiene la empresa adjudicataria, estando obligada a subrogar a los trabajadores adscritos a dicha contrata, cualquiera que sea la modalidad de contratación laboral de los mismos.

En virtud de la jurisprudencia existente, entre otras, la Resolución 189/2020 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad de Madrid y el Informe 1/2021, de 18 de febrero, de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid, “el nuevo adjudicatario tiene el deber de subrogarse en la totalidad de la plantilla que comunica el contratista saliente”, habiendo sido incluido en el PCAP el listado con la plantilla a subrogar. Asimismo, el citado personal subrogable ha sido considerado en su totalidad a efectos de cálculo del Presupuesto Base de Licitación por el órgano de contratación, de lo que se desprende que éste resulte imprescindible para garantizar una adecuada prestación del servicio conforme a las exigencias descritas en el punto 3 y 4 de PPT, entendiéndose comprometida la calidad del servicio con un número inferior de trabajadores a los establecidos.

Atendiendo al art.149.6 LCSP en el que se advierte que, “en general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”, indicar que en ningún caso, antes de la formalización del contrato, podría la empresa adjudicataria ignorar la obligación de subrogación que se le impone por Convenio (incluyendo esta obligación la de hacerlo con todo el personal subrogable) pues en la medida en que la empresa pretende subrogar para despedir, está planteando una práctica jurídicamente inadecuada que no puede ser aceptada, sin perjuicio de la posibilidad de autoorganización posterior por parte de la empresa adjudicataria.



A lo anterior, se ha de añadir que en cuanto al cómputo de los trabajadores interinos incluidos en el listado de personal a subrogar en el cálculo de la oferta económica realizada por la licitadora, las horas semanales dedicadas por los trece interinos que se incluyen superan a las horas semanales que dedicarían los cinco operarios que se encuentran en excedencia y el trabajador que se encuentra en situación de incapacidad permanente. Es por ello, que si bien podría resultar aceptable que no se considere en el cómputo las horas de los interinos que sustituyen a los trabajadores en excedencia, no es posible no incluir a los restantes trabajadores que resultan necesarios para la prestación adecuada del servicio de limpieza independientemente del carácter temporal de su contratación. En cualquier caso, habiendo sido tenidas en cuenta las horas del personal interino para calcular el presupuesto, no pueden ahora eliminarse, dado que el contenido de los Pliegos es vinculante.

Por otro lado, cabe resaltar que la licitadora aplica una subida salarial interanual del 2,5% que resulta inferior a la exigida en el PCAP (3%), y que no cubre el incremento experimentado por el IPC.

En último lugar, en cuanto a los dos escenarios que plantea la contratista, señalar que éstos no aparecían en el Plan de Trabajo incluido en la documentación técnica aportada sino que han sido empleados únicamente para justificar la oferta, resultando esta actuación improcedente en cuanto la justificación de la oferta anormalmente baja no puede basarse en meras hipótesis.

CONCLUSIÓN

Atendiendo a lo establecido en el art. 149 de la LCSP, el escrito de respuesta de la empresa [REDACTED] a la solicitud de justificación de su oferta, no justificaría las condiciones susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de las mismas por fundamentarse ésta en soluciones que no son viables jurídicamente.

Se entiende que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador por ser incongruente con lo exigido en el Convenio Colectivo y, en consecuencia, de difícil comprobación su adecuación a las exigencias previstas en los pliegos.

Además, señalar que la otra empresa integrante de la UTE a constituir ([REDACTED]), NO ha presentado informe pese a haber sido requerida para ello, siendo ello razón para no considerar justificada la oferta.

Por consiguiente, la oferta de la empresa no es viable y, por tanto, se propone su exclusión del procedimiento.».

SEXTO. Fondo del recurso. Sobre la inexistencia de causa de exclusión por falta de respuesta al requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta de una de las empresas integrantes de la UTE.

Como se ha expuesto en el fundamento tercero, en el primero de los motivos del recurso la recurrente denuncia la inexistencia de causa de exclusión, por falta de respuesta al requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta de una de las empresas integrantes de la UTE, en palabras del escrito de impugnación «Adecuada representación de la UTE».



1. Apreciaciones del informe de viabilidad de 7 de abril de 2025.

En lo que aquí concierne, el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 señala lo siguiente: «Además, señalar que la otra empresa integrante de la UTE a constituir (██████████), NO ha presentado informe pese a haber sido requerida para ello, siendo ello razón para no considerar justificada la oferta».

2. Alegaciones de la UTE recurrente.

Manifiesta la recurrente que una de las razones por las que el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 propone la exclusión de su oferta es la falta de justificación de la misma por parte de una de las empresas integrantes, a pesar de haber sido requerida para ello. En este sentido, con referencia al artículo 69.3 de la LCSP, la recurrente señala que las actuaciones llevadas a cabo por la persona representante de la UTE –designada como tal por los miembros que la conforman al momento de presentar su oferta– lo son, claramente, en nombre de la agrupación, y vinculan a todos sus integrantes tanto en lo que respecta al contenido de las mismas como al cumplimiento de los diferentes trámites del procedimiento, los cuales, además, no tendría sentido multiplicar replicando actuaciones tantas veces como empresas haya en la unión, por una lógica aplicación del principio de economía. Sobre ello, indica que, a los efectos del procedimiento de adjudicación del contrato, la UTE constituye una sola entidad licitadora (en singular) y, por ello, no cabe considerar a sus miembros como varias entidades participantes independientes.

3. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación al recurso interpuesto afirma que «si bien la Mesa de contratación hace constar que la empresa ██████████ no aporta justificación, sí examina el informe aportado por la empresa ██████████ y es al entender que el contenido del informe presentado por ésta no justifica con la suficiente coherencia, seguridad y contundencia la viabilidad de su oferta, (la cual es un 31,03% de baja sobre el Presupuesto Base de licitación, quedando por debajo del umbral mínimo de, pasando a ser considerada anormalmente baja por 135.408,08 euros), por lo que la Mesa de contratación decide excluir dicha oferta del proceso de licitación».

4. Alegaciones de la UTE interesada.

La UTE interesada en su escrito de alegaciones al recurso indica que «debe reconocerse, como la propia recurrente manifiesta, que la contestación efectuada por una de las empresas que conforman la futura UTE resulta suficiente para atender el requerimiento de justificación de la baja, máxime cuando la misma fue suscrita por quien figura como representante único de la UTE».

Acto seguido, la UTE interesada tras reproducir lo señalado al respecto por el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 y transcribir lo afirmado por la mesa de contratación en su acuerdo de 14 de julio de 2025, sobre la exclusión de la oferta de la UTE ahora adjudicataria indica que «queda acreditado que la exclusión obedece exclusivamente a la inviabilidad de la oferta económica, tal como recoge el informe técnico asumido por la Mesa, y no a la circunstancia formal relativa a la falta de respuesta de una de las empresas integrantes de la UTE».

5. Consideraciones del Tribunal.

Dispone el artículo 69.3 de la LCSP que «Los empresarios que concurran agrupados en uniones temporales quedarán obligados solidariamente y deberán nombrar un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que del contrato se deriven hasta la



extinción del mismo, sin perjuicio de la existencia de poderes mancomunados que puedan otorgar para cobros y pagos de cuantía significativa. A efectos de la licitación, los empresarios que deseen concurrir integrados en una unión temporal deberán indicar los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato.».

En términos muy similares se pronuncia el párrafo séptimo de la cláusula 6.1 -aptitud y capacidad- de pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), que además indica que los nombres y circunstancias de las empresas que la constituyan y la participación de cada una, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de ser adjudicatarias del contrato, se realizará conforme al modelo de declaración contenida en el anexo IV de dicho pliego.

En este sentido, en el citado modelo previsto en el anexo IV del PCAP contenido en el sobre 1 de la UTE ahora recurrente, se indica que José María Martín Durán es persona apoderada de la entidad [REDACTED], así como que «Como persona representante de la citada unión se nombra a [REDACTED], en su calidad de APODERADO de la empresa UTE [REDACTED]».

No cabe duda pues, que dicha persona física, como representante de la entidad [REDACTED], es la nombrada como apoderada única de la unión temporal con poderes bastantes para ejercitar los derechos y cumplir las obligaciones que del contrato se deriven hasta la extinción del mismo, entre las que figuran sin duda alguna el atender al requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta de la unión temporal, incurso inicialmente en presunción de anormalidad, sin que sea necesario que la otra empresa que forma parte de la unión tenga que aportar justificación alguna; es más el órgano de contratación o el personal a su servicio solo debió dirigir dicho requerimiento de justificación de viabilidad de la oferta de la unión temporal a dicha entidad [REDACTED]

Al respecto, el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 es meridianamente claro cuando afirma que es razón para no considerar justificada la oferta, el que la otra empresa integrante de la unión temporal a constituir no ha presentado justificación de la oferta pese a haber sido requerida para ello. Esta cuestión no es matizada ni cuestionada por la mesa de contratación en su acuerdo de 14 de julio de 2025, al indicar que acepta dicho informe, circunstancia que ahora el órgano de contratación en su informe al recurso parece relativizar.

Incluso la propia UTE interesada en su escrito de alegaciones al recurso le reconoce expresamente la razón a la recurrente, aun cuando venga a decir que la exclusión no obedece exclusivamente a la circunstancia formal relativa a la falta de respuesta de una de las empresas integrantes de la unión, sino a la inviabilidad de la oferta económica, circunstancia esta última que será analizada más adelante.

En definitiva, conforme a lo analizado, no es posible admitir como una de las causas de rechazo de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, como hace el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 aceptado por la mesa de contratación, el que la otra empresa integrante de la unión temporal a constituir no ha presentado justificación de la oferta pese a haber sido requerida para ello.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo del recurso en el que se alega la inexistencia de causa de exclusión por falta de respuesta al requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta de una de las empresas integrantes de la UTE ahora recurrente.



SÉPTIMO. Fondo del recurso. Sobre la contrastada viabilidad de la oferta presentada por la UTE ahora recurrente.

1. Apreciaciones del informe de viabilidad de 7 de abril de 2025.

En lo que aquí interesa, el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 señala que la justificación esgrimida por la empresa para considerar viable su oferta se basa en los siguientes argumentos, según la documentación remitida:

« Para el cálculo de los costes de la mano de obra, la empresa plantea dos escenarios posibles dejando al órgano de contratación la elección del que resulte más conveniente y haciendo referencia antes de desglosar los mismos que “no solo NO EXISTE en pliegos la exigencia de un número mínimo de horas, sino que de forma EXPLICITA, CONTUNDENTE Y SIN NECESIDAD DE INTERPRETACIÓN ALGUNA, se expone que será la empresa contratista la que designe al personal necesario en número y cualificación para el correcto desarrollo de los trabajos” así como alude al carácter no vinculante de la nota aclaratoria publicada por el órgano de contratación en el Perfil del Contratante con fecha 14 de Mayo de 2025 relativa al número de horas mínimo a prestar por la empresa: (...)».

Asimismo, en cuanto al motivo de recurso que se analiza, dicho informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 indica que a tenor de lo expuesto por la UTE ahora recurrente *«en cuanto a los dos escenarios que plantea la contratista, señalar que éstos no aparecían en el Plan de Trabajo incluido en la documentación técnica aportada sino que han sido empleados únicamente para justificar la oferta, resultando esta actuación improcedente en cuanto la justificación de la oferta anormalmente baja no puede basarse en meras hipótesis.».*

2. Alegaciones de la UTE recurrente.

Señala la recurrente que el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 considera improcedente el planteamiento de dos escenarios por basarse en meras hipótesis no incluidas en la oferta técnica, argumento que a su juicio debe ser rechazado, pues dicho planteamiento de dos escenarios viene a salvar la laguna existente en torno al número de horas de prestación del servicio, el cual no se determinaba en el PCAP, pero más tarde, por medio de la respuesta no vinculante a una de las consultas planteadas por las licitadoras, se quería establecer en un mínimo 3.026,33 horas y, a fecha de la presente, continúa sin aclararse ni en las actas de la mesa de contratación ni en el citado informe de viabilidad.

En este sentido, afirma que la presentación de dos escenarios no modifica la oferta económica –que es única (1.891.810,12 de euros)–, sino que demuestra su viabilidad bajo dos supuestos de horas de servicio distintos, uno basado en el dimensionamiento propio y otro en la respuesta no vinculante del órgano de contratación, por lo que lejos de ser una práctica improcedente, demuestra una diligencia extraordinaria y garantiza al órgano de contratación que la oferta es viable y solvente, con independencia de cuál sea la interpretación final sobre el número de horas a prestar.

En cuanto a la congruencia con la oferta técnica, indica la recurrente que ambos escenarios son perfectamente congruentes con su propuesta técnica, en la cual no se plantea un número de horas semanales a prestar, sino que se expone simplemente el número de personas operarias por centro para la ejecución del servicio y el turno de estas, sin indicación alguna de su jornada laboral ni horarios de prestación de servicio, tal y como se puede comprobar revisando la oferta técnica presentada. En este sentido, señala que en la justificación de su oferta se expone de forma explícita la congruencia entre esta y la propia oferta técnica:



Escenario 1 (página 32 del escrito de justificación de precios): *«Cabe resaltar en este punto que aunque no tenga repercusión en lo que a costes se refiere, existen trabajadores en el listado anteriormente expuesto que prestarán servicio en más de un centro de trabajo, por lo que los 83 trabajadores expuesto en el citado listado, es totalmente compatible con la oferta técnica presentada por nuestra empresa, debido a esta cuestión, ya que a efectos de costes, en este listado, puede aparecer un operario como un único trabajador, mientras que si presta servicio en dos centros diferentes, en nuestra oferta técnica este mismo operario aparecerá como un trabajador en el centro “X” y como un trabajador en el centro “Y”».*

Escenario 2 (página 38 del escrito de justificación de precios): *«De este modo las 523,02 Horas semanales subcontratadas a través de [REDACTED] serán distribuidas tanto en horarios como en categorías, para dar cumplimiento integro tanto a lo recogido en pliegos como a lo recogido en nuestra oferta técnica».*

Por último, manifiesta que al respecto de este apartado también cabe invocar la doctrina de los órganos de revisión de decisiones en materia de contratación que defiende que la indefinición y la oscuridad de los pliegos no puede perjudicar a las entidades licitadoras, para lo que reproduce en parte la Resolución 1532/2023 de 23 de noviembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

3. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación al recurso interpuesto, en primer lugar, reproduce la pregunta que indica la recurrente y la respuesta dada por la mesa de contratación. En segundo lugar, afirma que la mesa en su respuesta hace referencia a los cálculos previstos en el PCAP. En este sentido, transcribe los párrafos segundo a cuarto del apartado 2 -presupuesto base de licitación y precio del contrato- del anexo I del citado PCAP, tras lo cual afirma que dicho pliego recoge el número de efectivos mínimo necesario para la prestación del servicio, desglosando, según categoría profesional y especificando el número de horas semanales de cada una de ellas, por lo que como se puede comprobar el pliego sí incorpora de manera pormenorizada el personal del servicio de limpieza por categoría, incluyendo el número de efectivos que existe para cada contrato, especificando el número de horas semanales para cada categoría profesional, según establece el Convenio colectivo aún en vigor referido en dicho pliego.

En tercer lugar, señala el informe al recurso que si se realizan los cálculos oportunos con relación al producto del número de horas de la jornada semanal, por el total de efectivos en cada categoría y se realiza el sumatorio se obtiene el número de horas semanales mínimas para la prestación del servicio, que da como resultado 3.026,33 horas semanales, número mínimo de horas a realizar y a las que se hace referencia en la respuesta dada a la consulta mencionada.

Por, último, en cuarto lugar, se manifiesta en el informe al recurso lo siguiente: *«Se hace constar que al establecer el PCAP un precio de licitación a tanto alzado, no se entiende que sea necesario establecer el número mínimo de horas, las cuales se pueden deducir como ya se ha mencionado y considerándose las mismas el punto de partida para realizar la propuesta económica por parte de las licitadoras, puesto que en la misma respuesta se añade “A este respecto indicar que no tiene por qué coincidir el listado del personal subrogable con respecto de los cálculos, puesto que se ha considerado un aumento de las horas para prestar el servicio”».*

4. Alegaciones de la UTE interesada.

La UTE interesada en su escrito de alegaciones al recurso, en lo que aquí concierne, indica que los pliegos fijan sin dificultad un mínimo de 3.026,33 horas de servicio a ejecutar, que constituyen la base sobre la cual la



Administración calculó los costes de personal conforme al convenio, por lo que pretender que cada licitadora pueda determinar libremente el número de horas de prestación no solo desvirtúa el objeto del contrato, sino que supone, en la práctica, dejar en manos de las ofertantes una condición esencial que corresponde fijar de manera exclusiva al órgano de contratación.

Asimismo, afirma la improcedencia de justificar la viabilidad de la oferta mediante escenarios alternativos, pues ello supone en la práctica intentar justificar dos ofertas distintas en un único procedimiento, aun cuando el precio ofertado sea el mismo en ambos casos, dado que la oferta técnica deja de ser única, pues la organización del servicio varía necesariamente en función del escenario de horas considerado; no es lo mismo organizar la prestación sin un mínimo de horas que hacerlo con un mínimo de 3.026,33 horas, dicha dualidad resulta incompatible con el principio de proposición única y prohibición de variantes no autorizadas (artículo 139.3 de la LCSP) y con el principio de inalterabilidad de la oferta una vez finalizado el plazo para su presentación.

5. Consideraciones del Tribunal.

Como se ha expuesto, la UTE interesada en su escrito de alegaciones al recurso hace referencia al principio de inalterabilidad de la oferta una vez finalizado el plazo para su presentación. Al respecto, este Tribunal en el fundamento octavo de su Resolución 105/2025 de 14 de febrero, confirmada posteriormente, entre otras, en sus Resoluciones 298/2025 y 299/2025, ambas de 30 de mayo, afirmaba que, con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, este Órgano quiere poner de manifiesto lo analizado en la Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

«Tercera. Sobre la inalterabilidad de la oferta incluida su justificación en su caso.

Conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

Así las cosas, una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando pretende presentarse a una licitación lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse, esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme



importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

En definitiva, una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurrida en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas).».

En la presente licitación, el planteamiento de escenarios alternativos -en este caso dos- supone necesariamente que, como afirma la UTE interesada, en función del escenario de horas considerado la organización del servicio y, por tanto, la justificación ha de ser distinta, lo que conllevaría a entender que la UTE ahora recurrente, en el trámite de justificación de la viabilidad de su proposición, en principio ha modificado su oferta inicialmente presentada. Sin embargo, dicha afirmación de modificación de la oferta por parte de la recurrente ha de ser matizada.

En este sentido, en la justificación de la viabilidad de su oferta -en relación con el cálculo del presupuesto base de licitación- la ahora recurrente, tras citar y reproducir en parte o en su totalidad el apartado 2 del anexo I de PCAP y la cláusula 6.1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), afirma que «no solo NO EXISTE en pliegos la exigencia de un número mínimo de horas, sino que de forma EXPLICITA, CONTUNDENTE Y SIN NECESIDAD DE INTERPRETACION ALGUNA, se expone que será la empresa contratista la que designe al personal necesario en número y cualificación para el correcto desarrollo de los trabajos». Acto seguido, en dicha justificación se hace referencia a la tantas veces



citada consulta y respuesta por parte de la mesa de contratación, tras lo cual se afirma en lo que aquí concierne lo siguiente:

«Los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa adjudicataria, siendo en este caso y en base a los citados pliegos, la empresa adjudicaría la responsable de designar el personal de limpieza en número y cualificación correspondientes al programa de trabajo ofertado, lo cual se recoge de una forma totalmente clara y sin ambigüedad alguna.

De esta forma y aclarada la NO EXIGENCIA DE UN NUMERO MINIMO DE HORAS A PRESTAR POR PARTE DE LA EMPRESA ADJUDICATRIA, se procederá a la justificación económica de la oferta presentada por la UTE Limpieza Justicia, para lo cual y a fin de dejar totalmente clara y demostrada la viabilidad económica de nuestra oferta, procederemos como sigue, estableciéndose dos escenarios posibles:

Escenario 1: Justificación de la oferta económica presentada por nuestra empresa atendiendo al dimensionado llevado a cabo por técnicos especializado de nuestra compañía en lo que a horas semanales de servicio a prestar se refiere a fin de conseguir el estricto cumplimiento de lo recogido tanto en pliegos que rigen la presente licitación, como en la propuesta técnica presentada por nuestra compañía.

Escenario 2: Para que quede perfectamente demostrada la viabilidad económica de la oferta económica presentada por UTE Limpieza Justicia, no solo procederemos según lo recogido en el escenario 1, sino que igualmente demostraremos la viabilidad económica de nuestra propuesta para el caso en el que finalmente se determinase la obligatoriedad de prestar las 3.026,33 horas semanales recogidas en la nota aclaratoria.».

Pues bien, tras el análisis tanto del apartado 2 del anexo I del PCAP como de la cláusula 6.1 del PPT se ha de indicar, como se afirma por la recurrente en la justificación de su oferta, que los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa adjudicataria, siendo en este caso y en base a los citados pliegos, la empresa adjudicaría la responsable de designar el personal de limpieza en número y cualificación correspondientes al programa de trabajo ofertado, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en los pliegos.

Al respecto, no es posible aceptar, como pretende el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025, que exista una prevalencia de un pliego sobre otro, salvo que ello se establezca expresamente en la licitación. En este sentido, en el penúltimo párrafo de la cláusula 1 del PCAP se dispone expresamente que *«En caso de discordancia entre el presente pliego y cualquiera del resto de los documentos contractuales, prevalecerá el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el que se contienen los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato»*, sin que como se ha indicado en cuanto al número de horas mínimas por semana exista una discordancia entre el apartado 2 del anexo I del PCAP y la cláusula 6.1 del PPT.

Así las cosas, con fecha 14 de mayo de 2025 se publican en el perfil de contratante, las respuestas a determinadas consultas formuladas por las potenciales entidades licitadoras, entre las cuales figura la siguiente:

«Consulta primera: En relación al número de horas semanales/ anuales mínimas para la correcta prestación del servicio.

Respuesta a la consulta primera: El número de horas mínimo a prestar por la empresa adjudicataria para la correcta prestación del servicio asciende a un total de 3.026,33 horas semanales como se puede deducir de los cálculos previstos en el PCAP. A este respecto indicar que no tiene por qué coincidir el listado del personal



subrogable con respecto de los cálculos, puesto que se ha considerado un aumento de las horas para la prestar el servicio.».

Por tanto, partiendo de lo recogido en los pliegos en los términos analizados y de la respuesta a la consulta reproducida anteriormente, a pesar del carácter no vinculante de la misma, la UTE ahora recurrente en la justificación de su oferta pudo verse condicionada por dicha respuesta. En todo caso, como se ha reproducido anteriormente, la verdadera justificación de la oferta presentada por la UTE ahora recurrente se encuentra en el escenario 1, en la que afirma que se justifica la oferta económica presentada por su empresa atendiendo al dimensionado llevado a cabo por su personal técnico especializado, en lo que a horas semanales de servicio a prestar se refiere a fin de conseguir el estricto cumplimiento de lo recogido tanto en los pliegos que rigen la presente licitación, como en la propuesta técnica presentada. Por el contrario, en el que denomina escenario 2 lo que indica -de alguna forma a mayor abundamiento- es que además de justificación contenida en el escenario 1 trata de demostrar que incluso teniendo en cuenta el número de horas semanales recogido en la mencionada respuesta su oferta seguiría siendo viable, aun cuando para ello el beneficio industrial fuese mínimo.

En definitiva, conforme a lo examinado, no es posible afirmar que en la justificación de la viabilidad se haya producido una modificación de la oferta inicialmente presentada, siendo la justificación contemplada en el escenario 1 la que el órgano de contratación tuvo que haber analizado.

Procede, pues, estimar parcialmente en los términos indicados la alegación de la recurrente en la que afirma la contrastada viabilidad de su oferta.

OCTAVO. Fondo del recurso. Sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales que corresponden a la persona empresaria.

En el motivo de recurso en el que la recurrente afirma que su oferta cumple con las obligaciones laborales que corresponden a la persona empresaria, el recurso tras poner de manifiesto que el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 califica su oferta como “incongruente con lo exigido en el Convenio Colectivo”, utilizando una serie de argumentos que trata de rebatir en tres cuestiones que plantea dicho escrito de impugnación: i) la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación; ii) la no inclusión de las personas trabajadoras interinas; y iii) la subida salarial.

Primero. Sobre la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación.

En lo que aquí interesa, el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025, tras esbozar un resumen de los argumentos en que se basa la justificación esgrimida por la UTE ahora recurrente, indica que a tenor de lo expuesto se plantea lo siguiente:

«En primer lugar, en relación a la afirmación realizada por la licitadora contemplada anteriormente, se ha de indicar la prevalencia del PCAP frente al PPT tal y como se contempla en la Sentencia del Tribunal Supremo (TS) 700/2021 de 19 de Mayo; de ahí, que este órgano de contratación acepte que la empresa contratista designe al personal necesario en número y cualificación para el correcto desarrollo del trabajo objeto de contratación como se expone en el PPT; no obstante, en todo caso, respetando, en primer lugar, lo establecido en el PCAP que rige la presente contratación.

En este sentido, en base a lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el punto 6 del Anexo I del PCAP y en el punto 6.2 del PPT del presente contrato, y conforme a lo



establecido en el Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, resaltar la obligación de subrogación que tiene la empresa adjudicataria, estando obligada a subrogar a los trabajadores adscritos a dicha contrata, cualquiera que sea la modalidad de contratación laboral de los mismos.

En virtud de la jurisprudencia existente, entre otras, la Resolución 189/2020 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad de Madrid y el Informe 1/2021, de 18 de febrero, de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid, “el nuevo adjudicatario tiene el deber de subrogarse en la totalidad de la plantilla que comunica el contratista saliente”, habiendo sido incluido en el PCAP el listado con la plantilla a subrogar. Asimismo, el citado personal subrogable ha sido considerado en su totalidad a efectos de cálculo del Presupuesto Base de Licitación por el órgano de contratación, de lo que se desprende que éste resulte imprescindible para garantizar una adecuada prestación del servicio conforme a las exigencias descritas en el punto 3 y 4 de PPT, entendiéndose comprometida la calidad del servicio con un número inferior de trabajadores a los establecidos.

Atendiendo al art.149.6 LCSP en el que se advierte que, “en general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anomalía si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”, indicar que en ningún caso, antes de la formalización del contrato, podría la empresa adjudicataria ignorar la obligación de subrogación que se le impone por Convenio (incluyendo esta obligación la de hacerlo con todo el personal subrogable) pues en la medida en que la empresa pretende subrogar para despedir, está planteando una práctica jurídicamente inadecuada que no puede ser aceptada, sin perjuicio de la posibilidad de autoorganización posterior por parte de la empresa adjudicataria.».

Por su parte, la recurrente en su escrito de impugnación señala que el informe de viabilidad indica que la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación se trata de una “práctica jurídicamente inadecuada”, argumentando que la obligación de subrogación es total y no se puede “subrogar para despedir”.

Sin embargo, a juicio de la recurrente, este razonamiento confunde la obligación de subrogación con una supuesta prohibición de reorganización empresarial posterior; de hecho, a menudo se dan situaciones en las que la plantilla se reduce precisamente porque la Administración requiere menos personal y ello conlleva que la persona adjudicataria saliente, al hacerse cargo de toda la plantilla que no ha de subrogar el adjudicatario entrante, deba luego reorganizar o extinguir contratos. En este sentido, manifiesta la recurrente que son varias las resoluciones que inciden en que es el servicio el que demanda más o menos personal, y que, si la administración demanda específicamente menos personal, ello no choca con lo normado por la legislación laboral y/o el convenio colectivo. Así, el Tribunal Central de Recursos Contractuales en sus Resoluciones números 181/2011, 8/2013, 75/2013, 136/2013, 264/2013, 608/2013, 321/2014, 872/2014 y 891/2014, en consonancia con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en sus informes 31/1999 de 30 de junio y 33/2002 de 23 de octubre, que reproduce en parte.

Sobre ello, afirma la recurrente que su oferta «no contraviene la obligación de subrogación del art. 130 de la LCSP, sino que la asume y la costea, procediendo a subrogar a la totalidad de la plantilla adscrita al servicio en las condiciones laborales existentes. Una vez que los trabajadores son subrogados, pasan a formar parte de la plantilla del nuevo adjudicatario, quien, como cualquier empleador, ostenta el poder de dirección y organización de sus recursos productivos, el cual incluye la facultad de adaptar la plantilla a las necesidades reales del servicio para garantizar su eficiencia y viabilidad económica, siempre que se respeten los procedimientos y derechos legalmente establecidos. Impedirlo sería tanto como imponer al adjudicatario la obligación de mantener indefinidamente una estructura de personal ineficiente, lo cual es contrario a la lógica económica y a la normativa laboral.».



En este sentido, señala el recurso que cabe apreciar que la justificación económica de la UTE es un ejercicio de transparencia y realismo, dado que en lugar de ocultar los costes de una necesaria reestructuración, los anticipa, los cuantifica y los incluye en su estudio de viabilidad, dotando una partida específica para las indemnizaciones por despido, lo que no es una “práctica inadecuada”, sino la prueba de que la oferta es solvente y ha considerado todos los costes reales para cumplir el contrato de forma eficiente; de hecho, puede ocurrir que se realice una reorganización de personas trabajadoras, puestos y centros de trabajo, sin que sea necesario tenerlos adscritos a la ejecución del contrato sino a otros servicios, con lo que incluso no se desembolsaría este coste que, por prudencia, en previsión de las diferentes opciones que se pueden dar según la administración exija uno u otro número de horas (recuérdese que no lo aclaran los pliegos ni la administración en su informe y acuerdo de exclusión) se ha constatado como posible, aunque no cierto ni seguro.

Por otra parte, el órgano de contratación en su informe al recurso, en lo aquí concierne, esto es en la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación, reproduce los párrafos segundo, tercero y cuarto del informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 transcritos anteriormente en el presente apartado primero del fundamento octavo, a los que nos remitimos y damos aquí por reproducidos. En este sentido, tal ausencia por parte del órgano de contratación de alegación alguna sobre los argumentos vertidos por la recurrente en el escrito de recurso contra el rechazo de su oferta en la alegación que se analiza, inicialmente incurso en presunción de anormalidad, que en cierta forma pudiese desvirtuar los razonamientos esgrimidos en el escrito de impugnación, sustrae a este Tribunal en su análisis de los argumentos del órgano de contratación de oposición al recurso, más allá de los contenidos en el citado informe de viabilidad y en el procedimiento de licitación (v.g. Resoluciones 211/2021 de 27 de mayo, 537/2021 de 10 de diciembre, 465/2022 de 22 de septiembre, 102/2023 17 de febrero, 278/2023 de 19 de mayo, 79/2024 de 16 de febrero, 100/2024 de 13 de marzo, 416/2024 de 27 de septiembre, 64/2025 de 31 de enero, 214/2025 de 23 de abril y 276/2025 de 23 de mayo, de este Tribunal, entre otras muchas).

La entidad interesada en su escrito de alegaciones al recurso nada manifiesta respecto del motivo de recurso que se analiza, relativo a la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación.

Por último, este Tribunal ha de realizar las siguientes consideraciones. En relación a la prevalencia de un pliego sobre otro nos remitimos a lo analizado y determinado en el fundamento anterior, que damos aquí por reproducido.

Sobre la subrogación del personal, resulta necesario traer a colación la regulación que de la «*Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo*» se encuentra contenida en el artículo 130.1 de la LCSP. Dicho artículo 130 de la LCSP dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de



categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista.».

Los términos en que debe comprenderse esta obligación de los servicios dependientes del órgano de contratación han sido ampliamente tratados por la doctrina de los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, así como por las juntas consultivas de contratación pública. En este sentido, este Tribunal se ha manifestado sobre el particular en varias de sus Resoluciones, entre otras, en la 384/2015 de 4 de noviembre, en la 15/2016 de 28 de enero, 119/2017 de 9 de junio, 138/2018 de 10 de mayo, en la 416/2022 de 4 de agosto y en la 199/2025 de 11 de abril.

En ellas se hace referencia a su vez al informe 31/1999 de 30 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que afirma en sus consideraciones jurídicas que *«En definitiva se entiende que la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares.»*. Este criterio es matizado posteriormente por el informe 33/2002, de 23 de octubre, que en el segundo párrafo de su consideración jurídica segunda señala *«La necesidad de que el futuro contratista conozca suficientemente cuáles serán las obligaciones que asume al resultar adjudicatario del contrato, que son no sólo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos (...).»*.

Asimismo, se cita en aquellas resoluciones el informe 6/2012 de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, que dispone en su consideración jurídica segunda que *«La obligación de subrogación en un contrato público es una cuestión de ámbito laboral que procederá cuando así se prevea de forma expresa en el convenio colectivo de referencia y en las condiciones allí recogidas, debiendo el pliego referenciar esta obligación a efectos meramente informativos, con el fin de que las ofertas presentadas tengan en cuenta entre los costes esta eventualidad.»*.

Así lo recuerda, sigue señalando el citado informe 6/2012 de la Junta Consultiva de Aragón, la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 23 febrero de 2011, afirmando que *«La subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es una cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, determinando si resulta o no aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores o los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas, que no deben hacer referencia a la subrogación ni como obligación ni como condición que otorga puntos para la adjudicación, y sin perjuicio de que esa subrogación se produzca en los casos establecidos por la Ley o acordados en el correspondiente convenio colectivo, en cuyo caso deberá darse aplicación al artículo 104 de la Ley de Contratos del Sector Público [posteriormente artículo 120 del TRLCSP y actualmente artículo 130.1 de la LCSP]»*.

Así pues, la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando una persona contratista sucede a otra, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate.

En este sentido se ha manifestado asimismo en numerosas Resoluciones el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en las 134/2017 de 3 de febrero y 217/2017 de 24 de febrero, en ellas



se dispone que «(...) el criterio de este Tribunal, teniendo siempre presente que no incumbe al órgano de contratación hacer pronunciamientos sobre la existencia y el alcance de la obligación laboral de subrogación, ha sido y es el de entender que siempre que exista, al menos, la apariencia de que puede existir dicha obligación, el órgano de contratación debe requerir, con arreglo al artículo 120 del TRLCSP [actual 131.1 de la LCSP], de la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato que se licita y que tuviera la condición de empleadora de los trabajadores afectados, la información sobre las condiciones de los contratos de tales trabajadores, así como a hacer constar dicha información en el Pliego o en la documentación complementaria».

Por último, y en lo que aquí concierne, procede traer a colación la Sentencia 873/2018 de 27 de septiembre de 2018 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Dicha Sentencia del Alto Tribunal, en su fundamento sexto analiza la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 11 de julio de 2018 (C-60/17), Somoza Hermo e Ilunion Seguridad, que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia. El Tribunal Supremo tras revisar su doctrina en el fundamento séptimo alineándola con la del TJUE, señala en el apartado 2 del fundamento octavo la doctrina que debe aplicar, cuyo literal es el siguiente:

«2. Doctrina que debemos aplicar.

El resumen de cuanto hemos expuesto en el Fundamento anterior nos permite sentar las siguientes premisas:

Primera.- Hay transmisión de empresa encuadrable en el art. 44 ET si la sucesión de contratatas va acompañada de la transmisión de una entidad económica entre las empresas saliente y entrante.

Segunda.- En actividades donde la mano de obra constituye un factor esencial, la asunción de una parte relevante del personal adscrito a la contrata (en términos cuantitativos o cualitativos) activa la aplicación del artículo 44 ET.

Tercero.- Cuando (como en el caso) lo relevante es la mano de obra (no la infraestructura) la subrogación solo procede si se da esa asunción de una parte relevante (cuantitativa o cualitativamente) del personal.

Cuarto.- El hecho de que la asunción de una parte relevante de la plantilla derive de lo preceptuado por el convenio colectivo no impide la aplicación de la anterior doctrina.».

En este sentido, aun cuando pudiese no existir convenio colectivo de aplicación a la fecha de publicación del anuncio y los pliegos en el perfil de contratante, por aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo citada, ha de entenderse que existe, al menos, la apariencia de la obligación de subrogación siempre que se pudiesen dar las circunstancias allí establecidas, y sin que ello suponga prejuzgar la existencia y alcance de tal obligación de subrogación.

En el supuesto que se examina la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando una persona contratista sucede a otra, no es motivo de controversia, siendo ésta -como se afirma por parte del órgano de contratación- el que el subrogar para despedir es una práctica jurídicamente inadecuada o no como defiende la recurrente.

Al respecto, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener los mismos efectivos que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior.



En efecto, el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017 de 9 de junio, 233/2018 de 2 de agosto, 335/2019 de 18 de octubre, 226/2020 de 2 de julio, 97/2021 de 20 de mayo, 225/2023 de 28 de abril, 325/2024 de 9 de agosto y 383/2025 de 27 de junio, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con la nueva persona empleadora, o que ésta a algunas de las subrogadas les asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

En definitiva, en términos generales, no es posible en el supuesto que se examina considerar que es una práctica jurídicamente inadecuada despedir a parte del personal subrogado. Debe, pues, darse la razón a la recurrente cuando afirma que una vez que las personas trabajadoras son subrogadas, pasan a formar parte de la plantilla de la nueva entidad adjudicataria, quien, como cualquier persona empleadora, ostenta el poder de dirección y organización de sus recursos productivos, el cual incluye la facultad de adaptar la plantilla a las necesidades reales del servicio para garantizar su eficiencia y viabilidad económica, siempre que se respeten los procedimientos y derechos legalmente establecidos.

Procede, pues, estimar en los términos indicados la alegación de la recurrente analizada en el presente apartado primero, relativa a la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación.

Segundo. Sobre la no inclusión de las personas trabajadoras interinas.

El informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 tras esbozar un resumen de los argumentos en que se basa la justificación esgrimida por la UTE ahora recurrente, indica que a tenor de lo expuesto se plantea en lo que aquí interesa lo siguiente: *«en cuanto al cómputo de los trabajadores interinos incluidos en el listado de personal a subrogar en el cálculo de la oferta económica realizada por la licitadora, las horas semanales dedicadas por los trece interinos que se incluyen superan a las horas semanales que dedicarían los cinco operarios que se encuentran en excedencia y el trabajador que se encuentra en situación de incapacidad permanente. Es por ello, que si bien podría resultar aceptable que no se considere en el cómputo las horas de los interinos que sustituyen a los trabajadores en excedencia, no es posible no incluir a los restantes trabajadores que resultan necesarios para la prestación adecuada del servicio de limpieza independientemente del carácter temporal de su contratación. En cualquier caso, habiendo sido tenidas en cuenta las horas del personal interino para calcular el presupuesto, no pueden ahora eliminarse, dado que el contenido de los Pliegos es vinculante.»*.

Por otra parte, la recurrente en su escrito de recurso indica que el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 critica la no inclusión de las personas trabajadoras interinas. Sin embargo, a juicio de la recurrente, dicho informe yerra al distinguir entre las situaciones de interinidad debidas a excedencias y aquellas otras derivadas de otras situaciones como incapacidad temporal, vacaciones, etc., que no han sido tenidas en cuenta por dicho informe, como si estas no desembocasen en la reincorporación de la persona trabajadora titular del puesto, tal y como se explica debidamente en la justificación de su oferta (página 12).

En este sentido, señala que es innegable que el cómputo que se pretende por la mesa con base en el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 supone una duplicidad de costes, lo cual encarece el servicio y desvirtúa la misma finalidad de la licitación, que no es otra que obtener la mejor relación calidad-precio en la obtención de



bienes y servicios; de hecho, cuando dicho informe refiere que *«En cualquier caso, habiendo sido tenidas en cuenta las horas del personal interino para calcular el presupuesto, no pueden ahora eliminarse, dado que el contenido de los Pliegos es vinculante»*, no hace sino reconocer que el cómputo de 3.026,33 horas del que únicamente se sirve para el cálculo del presupuesto base, es erróneo, porque duplica los costes de varias personas trabajadoras a las que no habrá que abonar salario de manera simultánea de forma indefinida, pues unas cubren las eventuales ausencias de otras, pues para cubrir las ausencias imprevistas, la oferta ya contempla una partida específica de absentismo del 2,50% sobre el coste de mano de obra, lo que demuestra que se ha realizado una previsión de costes completa y realista.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso, en lo aquí concierne, esto es en la no inclusión de las personas trabajadoras interinas, al igual que se indicó en el apartado primero anterior, reproduce el párrafo del informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 transcritos anteriormente en el presente apartado segundo del fundamento octavo, al que nos remitimos y damos aquí por reproducido, sin plantear argumento de oposición alguno, más allá del contenido en el citado informe de viabilidad y en el procedimiento de licitación.

La entidad interesada en su escrito de alegaciones al recurso basa su oposición al mismo, como ya se ha indicado, en que los pliegos fijan sin dificultad un mínimo de 3.026,33 horas de servicio a ejecutar, que constituyen la base sobre la cual la Administración calculó los costes de personal conforme al convenio, por lo que pretender que cada licitadora pueda determinar libremente el número de horas de prestación no solo desvirtúa el objeto del contrato, sino que supone, en la práctica, dejar en manos de las ofertantes una condición esencial que corresponde fijar de manera exclusiva al órgano de contratación.

Por último, este Tribunal ha de realizar las siguientes consideraciones. En relación al número mínimo de horas a ejecutar así como al personal que va a prestar el servicio, en lo que aquí concierne ha de indicarse, como ya se señaló en el fundamento de derecho séptimo, que tras el análisis tanto del apartado 2 del anexo I del PCAP como de la cláusula 6.1 del PPT se ha de manifestar, como se afirma por la recurrente en la justificación de su oferta, que los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa adjudicataria, siendo en este caso y en base a los citados pliegos, la empresa adjudicataria la responsable de designar el personal de limpieza en número y cualificación correspondientes al programa de trabajo ofertado, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en los pliegos.

Al respecto, no es posible aceptar como pretende el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 que exista una prevalencia de un pliego sobre otro, salvo que ello se establezca expresamente en la licitación. En este sentido, en el penúltimo párrafo de la cláusula 1 del PCAP se dispone expresamente que *«En caso de discordancia entre el presente pliego y cualquiera del resto de los documentos contractuales, prevalecerá el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el que se contienen los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato»*, sin que como se ha indicado en cuanto al número de horas mínimas por semana y el número de personas que van a prestar el servicio exista una discordancia entre el apartado 2 del anexo I del PCAP y la cláusula 6.1 del PPT.

Lo expuesto en el párrafo anterior, unido como ya se indicará más adelante a la necesidad de que el órgano de contratación vuelva a manifestarse sobre la viabilidad o no de la oferta presentada por la UTE ahora recurrente, incluida la necesidad de manifestarse entre otros sobre el porcentaje de absentismo, supone que haya de darse la razón a la recurrente, al menos parcialmente.

Procede, pues, estimar parcialmente en los términos indicados la alegación de la recurrente analizada en el presente apartado segundo, relativa a la no inclusión de las personas trabajadoras interinas.



Tercero. Sobre la subida salarial propuesta por la UTE ahora recurrente en la justificación de la viabilidad de su oferta.

En lo que aquí interesa, el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 tras esbozar un resumen de los argumentos en que se basa la justificación esgrimida por la UTE ahora recurrente, indica que a tenor de lo expuesto se plantea lo siguiente: «*Por otro lado, cabe resaltar que la licitadora aplica una subida salarial interanual del 2,5% que resulta inferior a la exigida en el PCAP (3%), y que no cubre el incremento experimentado por el IPC.*».

Por su parte, la recurrente en su escrito de impugnación señala que si bien el PCAP establece una estimación del 3%, en su oferta ha estimado un 2,50% para esta partida, basándose en su propia experiencia en negociaciones colectivas, la información trasladada desde la patronal y sindicatos y la tendencia mostrada en años anteriores. Sobre ello, indica que no se trata, por tanto, de un incumplimiento del Convenio colectivo de aplicación, sino de una previsión económica justificada que permite a la entidad licitadora rebajar el precio de su oferta.

En cualquier caso, aclara la recurrente, que de haber incurrido en un error de cálculo, la mayor subida debería ser cubierta por ella misma en virtud del principio de riesgo y ventura, con lo que este argumento no es suficiente para excluir la oferta. Es más, la previsión del pliego (que, en cualquier caso, es una estimación) no va a prevalecer sobre el resultado de la negociación colectiva en cuanto a subida salarial, de modo que será dicho resultado (y no lo que establezcan los pliegos) lo que vinculen a la empresa contratista, que abonará la subida salarial que corresponda única y exclusivamente conforme a la normativa laboral de aplicación en cada momento (se trata de una cuestión de vigilancia en la ejecución del contrato).

Por último indica, que con arreglo al artículo 201 de la LCSP, el cumplimiento de las obligaciones de la persona contratista en materia laboral debe ser objeto de fiscalización en fase de ejecución, de modo que no corresponde adelantar dicho juicio al momento en que nos encontramos, sino aceptar la justificación dada por la entidad licitadora, en tanto que ajustada a la normativa aplicable, y proseguir con la adjudicación del contrato (así, Resoluciones de este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía 147/2020 de 1 de junio, 258/2020 de 23 de julio y 520/2021 de 3 de diciembre), entre otras.

Por otra, el órgano de contratación en su informe al recurso, en lo aquí concierne, esto es en la subida salarial propuesta por la UTE ahora recurrente en la justificación de la viabilidad de su oferta, al igual que se indicó en los apartados primero y segundo anteriores, reproduce el párrafo del informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 transcrito anteriormente en el presente apartado tercero del fundamento octavo, al que nos remitimos y damos aquí por reproducido, sin plantear argumento de oposición alguno, más allá del contenido en el citado informe de viabilidad y en el procedimiento de licitación.

La entidad interesada en su escrito de alegaciones al recurso afirma que el nuevo convenio colectivo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla (2025-2027), se encuentra ya firmado aunque pendiente de publicación, previendo el mismo un incremento salarial para el primer año del 4,5%. En este sentido, aun cuando en el momento de elaborar la justificación de la baja no se conocía por la recurrente dicho acuerdo, al presentar su recurso, ya disponía -o podía disponer- de tal información y, sin embargo, insistió en mantener la previsión del 2,5%, lo que desvirtúa aún más la credibilidad de su argumentación.

Por último, este Tribunal ha de realizar las siguientes consideraciones. En primer lugar, ha de determinarse el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y, por ende,



la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia, así como para la confección de las ofertas por las entidades licitadoras y la posterior justificación de su viabilidad, en su caso.

En este sentido, este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 281/2022 de 20 de mayo, 8/2023 de 13 de enero, 146/2024 de 9 de abril, 481/2024 de 31 de octubre y 257/2025 de 13 de mayo, ha afirmado que el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato, y por tanto de la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia, ha de ser el referido al momento del envío del anuncio de licitación o en caso de que no se requiera tal anuncio, al momento de inicio del procedimiento de adjudicación.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato, han de adecuarse a los precios de mercado en el momento de su elaboración por el órgano de contratación (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 400/2019 de 28 de noviembre, 50/2020 de 14 de febrero, 224/2020 de 2 de julio, 237/2020 de 9 de julio, 253/2021 de 24 de junio 8 y 107/2022 de 11 de febrero). En este sentido, los órganos de contratación han de fijar el presupuesto base de licitación y contemplar en el mismo los costes laborales que resulten de aplicación conforme al convenio colectivo que rija en el momento de elaboración del citado presupuesto (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 226/2020 de 2 de julio y 503/2021 de 25 de noviembre).

Al respecto, en lo que aquí interesa y respecto de la determinación de cuál es el momento de la elaboración del presupuesto base de licitación, el artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato, y por ende del presupuesto base de licitación, deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado, y estar referido al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

En el supuesto que ahora se examina, la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 6 de mayo de 2025, fecha en la que se envió el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que será de aplicación el Convenio colectivo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, con vigencia desde el 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2023, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Sevilla, número 176 de 1 de agosto de 2022, como se recoge en los pliegos de la licitación, no solo para la elaboración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, sino para la confección de las ofertas por las entidades licitadoras y la posterior justificación de su viabilidad, en su caso, y no el señalado por la UTE interesada.

En segundo lugar, sin perjuicio de lo expuesto hasta ahora en el presente apartado tercero del fundamento octavo, entiende este Tribunal, que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar si lo cree necesario en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos o cláusulas que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible (v.g., entre otras Resoluciones 426/2022 de 19 de agosto, 41/2024 de 26 de enero, 145/2025 de 11 de marzo y 214/2025 de 23 de abril).

En definitiva, la previsión establecida en el pliego sobre la subida salarial interanual del 3%, no es más que una estimación para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos o cláusulas que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que dicho incremento le pueda ser exigible a las entidades licitadoras que, en todo caso, tal y como se afirma por la recurrente, de aprobarse un convenio con una mayor subida del 2,5%,



esta debe ser cubierta por la propia licitadora, en virtud del principio de riesgo y ventura, con lo que este argumento no es suficiente para excluir la oferta.

Procede, pues, estimar en los términos indicados la alegación de la recurrente analizada en el presente apartado tercero, relativa a la subida salarial propuesta por la UTE ahora recurrente en la justificación de la viabilidad de su oferta.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a octavo de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación de exclusión de la oferta de la UTE ahora recurrente, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir, si lo estima necesario, a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos analizados en la presente resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

En este sentido, dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible confirmar el rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente por no justificar su viabilidad, al haberse desestimado parte de las alegaciones del recurso, ni declarar su admisión por estimarse otras alegaciones, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en el supuesto examinado una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, si lo consideran necesario, hayan examinado la información y documentación aportada por la UTE ahora recurrente a los efectos de acreditar la viabilidad de su oferta, podrán efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y decidir el órgano de contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa, la aceptación o rechazo de la oferta de dicha entidad ahora recurrente, sin que sea posible modificar la proposición inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada, y ello aunque el importe total sea el mismo (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021 de 6 de mayo, 196/2021 de 20 de mayo, 215/2021 de 27 de mayo, 497/2021 de 25 de noviembre, 555/2023 de 3 de noviembre, 169/2024 de 19 de abril, 378/2024 de 13 de septiembre y 276/2025 de 23 de mayo, de este Tribunal).

Asimismo, con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, como en parte se ha examinado anteriormente, este Tribunal quiere poner de manifiesto lo analizado en la Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

«Tercera. Sobre la inalterabilidad de la oferta incluida su justificación en su caso.

Conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos,



pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

Así las cosas, una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando pretende presentarse a una licitación lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse, esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

En definitiva, una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurrida en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas).».



Igualmente, en relación con las ofertas en presunción de anormalidad, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina. Entre otras, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

«(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurra en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurra en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurra en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».

Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril.

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 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 del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora. (...).».



Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de compensación entre distintas partidas de costes en la justificación de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, en el fundamento de derecho octavo de la Resolución 555/2023, este Tribunal manifestó lo siguiente:

«(...) Por los mismos motivos expuestos, ha de darse la razón a la recurrente cuando afirma que los déficits de determinadas partidas de costes podrían ser compensadas con el beneficio industrial. En efecto, este Tribunal en una de sus resoluciones más recientes, en concreto en la Resolución 467/2023, de 22 de septiembre, ha puesto de manifiesto que el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre las más recientes, Resoluciones de este Tribunal 371/2022, de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero y 50/2023 a 54/2023, de 23 de enero, y del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre).

En este sentido, en términos generales, si la licitadora ha omitido en la justificación de la viabilidad de su oferta determinados costes, a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insuficiente, o no han sido debidamente acreditados, dichos costes deben disminuir el beneficio industrial estimado en su justificación, en cuanto ello sea posible, sin necesidad de que la entidad licitadora deba hacer una mención expresa sobre esta cuestión (Resoluciones de este Tribunal 22/2023 y 24/2023, de 13 de enero y 467/2023, de 22 de septiembre).

En el presente caso, no consta que en la evaluación de la viabilidad de la oferta de la UTE ahora recurrente el órgano de contratación haya tenido en cuenta la posibilidad de que la supuesta insuficiencia de la partida referida a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la “Base de Precios de Paisajismo” para la ejecución de partidas extraordinarias y de suministro/medición, pueda ser considerada válida si se puede entender subsumida dentro de la oferta global o del beneficio industrial, más bien todo lo contrario pues como se ha expuesto dicho informe de viabilidad afirma que los parámetros de anormalidad no se refieren a la oferta económica, sino a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la base de precios de paisajismo.

En cuanto a los gastos generales de estructura, éstos como cualquier otro coste siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues como se ha expuesto para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.

Asimismo, discrepa este Tribunal con la afirmación de la recurrente en la que señala que en caso de que la entidad licitadora tuviera pérdidas, éstas podrían ser compensadas incluso a costa de los resultados de la empresa en su conjunto, pues con carácter general ello impide que quede garantizada la correcta ejecución del contrato.

Por último, ha de indicarse que el órgano de contratación en el informe al recurso hace determinadas apreciaciones sobre las cartas de compromiso que este Tribunal no puede compartir. Así manifiesta el informe en esencia que puede darse un hipotético caso en el que la recurrente deje de disfrutar del descuento que le aplique su empresa proveedora, circunstancia que no solo le podría ocurrir a la UTE ahora recurrente, sino a cualquier entidad que pudiese ser la adjudicataria, y que entraría dentro del riesgo y ventura al que la persona contratista está expuesta en la ejecución de cualquier contrato y que puede repercutir en el beneficio que espera obtener.».

También, en relación con los requerimientos genéricos, incompletos o imprecisos efectuados por el órgano de contratación para justificar la presunción de anormalidad de una oferta, este Tribunal se ha pronunciado entre las primeras con la nueva LCSP en la Resolución 213/2020, de 18 junio, en la que exponía en su fundamento séptimo lo siguiente:



«(...) La recurrente alega que el requerimiento transcribía literalmente los valores a los que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP, y que no se le pidió que desglosara económicamente su oferta.

Pues bien, en este apartado el artículo 149 de la nueva LCSP ha introducido, en lo que ahora interesa, tres novedades frente a la redacción del artículo 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La primera es que el requerimiento tiene por objetivo que el licitador justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de precios 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. La segunda es la necesidad de que la petición de información se formule con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. Y la tercera novedad es que 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, entre otros supuestos, sea incompleta.

El requerimiento de justificación de fecha 10 de octubre de 2019 dirigido a la entidad recurrente, tras señalar que se ha identificado que su oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, se formuló en los siguientes términos: (...).

Pues bien, la primera consideración que cabe hacer es que el requerimiento fue formulado en términos prácticamente similares a los que establece el precepto. Esto se observa al menos en dos aspectos. En primer lugar, salvo el valor relativo a la letra a), Documentación justificativa de la proximidad de la sede y estructura operativa, los otros valores del requerimiento reproducen los recogidos en la norma en iguales términos, haciendo referencia además a contratos de suministros y de obras, cuando estamos ante un contrato de servicios. Y en segundo lugar, cuando el requerimiento señala que “justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios o de costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta”. Esta frase, que reproduce lo dispuesto en este apartado 4 del artículo 149, debería haberse adaptado a las circunstancias concretas del presente contrato. Es decir, no cabe hablar de cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, ya que conforme al pliego que rige la presente licitación, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo IX del PCAP, “Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja” las reglas para determinar cuándo una proposición se considera incurso en presunción de anormalidad se refieren, en función del número de licitadores que concurren en el presente caso, a parámetros de unidades porcentuales por referencia a la media de las ofertas presentadas, es decir, que el punto de partida es el precio ofertado.
(...).

Si bien en principio podría entenderse incluido en el enunciado de la solicitud de información la necesidad de desglosar la oferta, pues es lo que permitiría apreciar su viabilidad, no obstante, hubiera sido deseable que, en aras a la debida claridad que establece el artículo 149.4, se hubiera exigido de forma expresa.

En este sentido, como sostiene la Resolución 1079/2018, de 23 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: “En todo caso, la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento (cfr.: Resolución 180/2017); por ello, la falta de concreción del requerimiento supone que, “a priori”, puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato (cfr.. Resolución 997/2016)”.
(...).

Pues bien, teniendo en cuenta el motivo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, el informe en gran parte favorable a la justificación, el principio de proporcionalidad y la necesidad de una motivación reforzada en el sentido expuesto para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa,



debiera haberse concedido a la recurrente la oportunidad de completar la información, al considerarla el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento, por lo que procede estimar el recurso.».

Por último, entiende este Tribunal igualmente necesario hacer referencia a su Resolución 449/2022, de 15 de septiembre, sobre la improcedencia de determinar la viabilidad de las ofertas en presunción de anormalidad mediante comparativas con las de otras licitadoras, que en su fundamento de derecho séptimo indicaba que:

*«(...) Por ello, el juicio de viabilidad ha de centrarse en analizar si, con la justificación dada por la ahora recurrente, es posible que ésta ejecute adecuadamente el objeto del contrato por el precio y las condiciones ofrecidas, sin que el hecho de que la concurrencia en otras posibles licitadoras de los elementos justificativos de la baja presentada, pueda condicionar la viabilidad de la oferta que se examina individualmente considerada y no en relación con el resto. En este sentido, la no existencia 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 (v.g. Resoluciones 69/2017, de 6 de abril, 75/2017, de 21 de abril, 5/2021, de 14 de enero y 416/2021, de 28 de octubre, de este Tribunal, entre otras).
(...)».*

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades [REDACTED], que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas, contra el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación por el que se excluye su oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad, dictada en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de las sedes de los órganos judiciales de Sevilla y provincia, de la ciudad de la justicia, del archivo general judicial y de la sede del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Sevilla incluida la desinsectación, desratización y desinfección», expediente CONTR 2025 0000064012, convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptado por este Tribunal mediante Resolución MC. 118/2025 de 8 de agosto.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las 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.

