

**Recurso 406/2025**  
**Resolución 489/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 8 de agosto de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra el acuerdo de 1 de julio de 2025 del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios de limpieza de edificios e instalaciones de la sociedad municipal Grupo Energético de Puerto Real S.A.», (Expediente E2025-005), convocado por el Grupo Energético de Puerto Real S.A., poder adjudicador adscrito al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 22 de mayo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 213.561,19 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

En lo que aquí concierne, mediante acuerdo de 1 de julio de 2025 del órgano de contratación, se adjudica el contrato a la entidad [REDACTED] (en adelante [REDACTED] o la adjudicataria).

**SEGUNDO.** El 21 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (en adelante CYCLE o la recurrente), contra el citado acuerdo de 1 de julio de 2025 de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 22 de julio de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el recurso especial en materia de



contratación interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 24 de julio de 2025.

Por último, el 24 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a la otra entidad licitadora que había presentado oferta, además de la recurrente, para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerase oportunas, habiéndose recibido el 31 de julio de 2025, dentro del plazo establecido para ello, las presentadas por la entidad adjudicataria.

## **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.**

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

La recurrente, aun cuando formalmente recurre el acto de adjudicación del contrato, materialmente denuncia la indebida admisión de la oferta de la entidad adjudicataria, inicialmente incurso en presunción de anormalidad, única entidad licitadora que había presentado proposición, además de la recurrente.

### **TERCERO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dado que de estimarse el recurso se situaría en condiciones de obtener la adjudicación del contrato.

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

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, el acuerdo de adjudicación del contrato fue dictado el 1 de julio de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 21 de julio de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

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

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

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de 1 de julio de 2025 del órgano de contratación, por el que se adjudica el contrato a la oferta de la entidad adjudicataria, incurso inicialmente en



presunción de anormalidad, solicitando a este Tribunal que, con estimación del mismo, declare: *«la nulidad de la aceptación y adjudicación de la oferta de [REDACTED] por incurrir en temeridad y vulnerar principios esenciales de la contratación pública y la libre competencia y tras ello se acuerde la apertura, en su caso, de diligencias informativas para comunicar posible falseamiento de la competencia a la autoridad correspondiente, ordenándose en cualquier caso la retroacción de las actuaciones al momento anterior de la adjudicación, y ello para la adecuada motivación sobre la viabilidad de la oferta con análisis detallado, concreto y suficientemente probado de los elementos que permitan disipar toda duda sobre su sostenibilidad y ajuste a los principios legales y reglamentarios aplicables.»*.

La recurrente denuncia, por un lado, la utilización de ayudas públicas y la alteración de la libre competencia en la justificación de la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad, y por otro lado, que el órgano de asistencia, considerando suficiente la justificación basada casi de manera exclusiva, en la concurrencia de ayudas públicas, propuso la admisión y aceptación de la oferta de la entidad adjudicataria sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante ofertas anormalmente bajas.

En este sentido, se afirma en el recurso que la entidad ahora adjudicataria alegó que la viabilidad de su oferta se sustenta en ayudas públicas recibidas como centro especial de empleo (CEE), consistentes en la bonificación del 100% de la cuota empresarial a la seguridad social y subvenciones que cubren entre el 50% y el 65% del salario mínimo interprofesional (SMI), según la normativa aplicable en Andalucía. Sobre ello, señala la recurrente que el órgano de asistencia, considerando suficiente la justificación basada casi exclusivamente en la concurrencia de ayudas públicas, propuso la admisión y aceptación de la oferta presentada por la adjudicataria y así se ha procedido.

A su juicio, la única argumentación relevante expuesta por la adjudicataria para justificar su oferta a precios por debajo del mercado es la citada percepción de ayudas y bonificaciones, sin aportar un análisis detallado de los términos económicos o técnicos que permitan concluir que no se produce menoscabo en la calidad del servicio, ni en los derechos laborales del personal adscrito, limitándose a expresar el cumplimiento de la normativa laboral y de prevención de riesgos.

Al respecto, afirma que la utilización de las subvenciones recibidas como medio para ofrecer precios por debajo del mercado, desligando dichas ayudas del fin social que les es propio -mantenimiento de empleo para personas con discapacidad- y trasladando su importe directo a la oferta estrictamente económica, podría suponer una declaración de prácticas restrictivas de la competencia y falseamiento del mercado, con grave afectación al principio de libre competencia.

Sobre lo expuesto, concluye la recurrente señalando que la aceptación de esta argumentación supone permitir condiciones de competencia artificialmente alteradas para los operadores que no se benefician de esas ayudas, generando un efecto de expulsión del resto de actores del sector que no disponen de idénticas ventajas ajenas al objeto propio de la prestación contractual.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación en su informe al recurso, en cuanto al fondo de la cuestión controvertida, afirma expresamente lo siguiente: *«Efectivamente la justificación del bajo nivel de precio de adjudicatario se basaba en haber obtenido una serie de bonificaciones y subvenciones que minoraban los costes imputables y permitían bajar el precio mejorando considerablemente la oferta. Consideramos que este hecho no supone una práctica restrictiva de la competencia por cuanto se trata de un contrato reservado a centros especiales de empleo y, por tanto, se*



*“compite” entre empresas que se encuentren en las mismas circunstancias sociolaborales y que pueden optar a las mismas bonificaciones y ayudas. Además, el artículo 149.4.e) de la Ley 9/2017 contempla expresamente entre las circunstancias susceptibles de determinar el bajo nivel del precio y que pueden ser apreciadas por la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación la posible obtención de una ayuda de Estado.».*

### **3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.**

La entidad adjudicataria se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos.

En cuanto a la falta de concreción de la justificación de su oferta, la entidad adjudicataria señala que el razonamiento de la recurrente es improcedente y erróneo, pues confunde el contenido de la valoración técnica del órgano de contratación -que puede ser sucinto y referencial, siempre que permita conocer las razones de la decisión adoptada- con el contenido sustantivo de la documentación justificativa de su oferta, cuya suficiencia ha de evaluarse en sí misma, no en función de cómo se recoja o resuma en el acuerdo del órgano de contratación, por lo que le sorprende que la recurrente cuestione el contenido de su justificación, sin conocer su contenido, y siendo este completo, detallado y conforme al artículo 149.4 de la LCSP. En este sentido, indica que en dicha justificación se recogen los factores que le permiten ofertar un precio inferior sin comprometer la calidad del servicio, ni los derechos laborales del personal, como son: i) la estructura organizativa consolidada, ii) la experiencia acumulada; y iii) las condiciones favorables derivadas de su condición de CEE de iniciativa social. Esto es, que su empresa no sólo justifica la baja en base al ahorro de costes por ser beneficiaria de ayudas públicas -dada su condición de CEE, sino que además detalla el impacto de esta a la hora de elaborar su oferta, tal y como expone en el apartado 4.C del documento justificativo, que reproduce.

Respecto a la utilización de ayudas públicas, la adjudicataria manifiesta que dicha utilización por parte de determinados operadores no supone “per se” una alteración ilegítima de la competencia. En este sentido, señala que las ayudas públicas obtenidas por su empresa no constituyen en modo alguno una ventaja competitiva desleal o ilícita, sino que se integran en el fomento del empleo protegido, esto es, se enmarcan en el régimen de fomento del empleo de personas con discapacidad, no constituyendo una ventaja ilegítima, sino un instrumento de política social reconocido por la normativa europea y nacional, de tal forma que su empresa no “socializa riesgos”, como sostiene sin fundamento la recurrente; sino que en su condición de CEE participa en condiciones de mercado, beneficiándose de una estructura de costes lícita y transparente.

Asimismo, hace referencia la adjudicataria a la doctrina de la discrecionalidad técnica en la valoración de una oferta incurso en presunción de anormalidad.

Por último, solicita el levantamiento de la suspensión del procedimiento.

**SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de que la justificación de la baja anormal de la oferta de la entidad ahora interesada no debió ser admitida por ser inadecuada a la luz de la legislación vigente.**

**Primera.** Consideraciones previas.

**1.** Sobre el principio de discrecionalidad técnica que rige en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad.



Con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019 de 21 de marzo, y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, en la determinación de si una oferta, incura inicialmente en baja anormal, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

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

*«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada.*

*En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato.*

*(...)*

*En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.».*

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021 de 16 de septiembre, 379/2021 de 8 octubre, 26/2022 de 21 enero, 314/2022 de 10 de junio, 22/2023 de 13 de enero, 102/2023 17 de febrero y 64/2025 de 31 de enero, entre otras.

En el supuesto que se examina, de lo expuesto se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de la proposición de la interesada, ni que el informe de viabilidad de la oferta de la entidad ahora adjudicataria elaborado por el órgano de asistencia el 17 de junio de 2025 -según consta en acta al efecto- adolezca de arbitrariedad, ni que se haya cometido desviación de poder, ni que se funde en un patente error, lo que plantea es que dicho informe revela un déficit de motivación en la decisión del órgano de contratación, quien ha validado una propuesta sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante una oferta anormalmente baja, tal como establece la legislación vigente, con base en los siguientes argumentos: i) la indebida utilización de ayudas públicas y por ello la alteración de la libre competencia en la justificación de la viabilidad de la oferta incura en presunción de anormalidad; y ii) el órgano de asistencia considerando suficiente la justificación basada casi exclusivamente en la concurrencia de ayudas públicas, propuso la admisión y aceptación de la oferta de la entidad adjudicataria sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante ofertas anormalmente bajas.



2. Sobre la falta de motivación de la admisión de la oferta de la entidad interesada inicialmente incurso en presunción de anormalidad.

Pues bien, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurso en baja anormal y 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, incurso en baja anormal, la motivación del informe técnico ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016 de 18 de noviembre, 10/2018 de 17 de enero, 30/2018 de 8 de febrero, 531/2023 de 27 de octubre, 597/2024 de 27 de noviembre y 398/2025 de 9 de julio, 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 incurso 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 entienda que la justificación de la oferta inicialmente incurso en baja anormal no se considera suficiente, la motivación ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora y, por otro lado, si aprecia que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, pudiendo ser éstos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada.



**Segunda.** Sobre la indebida utilización de ayudas públicas y por ello la alteración de la libre competencia en la justificación de la viabilidad de la oferta incurra en presunción de anormalidad.

Al respecto, sobre la posibilidad de obtener subvenciones como condición que justifica una oferta anormalmente baja, se ha pronunciado este Tribunal en varias de sus resoluciones. Entre ellas, en la Resolución 62/2022 de 28 de enero, la recurrente afirmaba que las subvenciones o ayudas no pueden constituir ingresos actuales para admitirlos como justificación en la viabilidad de un proyecto, ya que, de no recibirlos, se comprometería seriamente el pago de los salarios de las personas trabajadoras afectadas, generando una situación de clara inviabilidad de la oferta presentada. Ante ello, dicha resolución en la parte final de su fundamento de derecho sexto afirmaba lo siguiente:

*«Pues bien, el propio artículo 149 de la LCSP que regula las “Ofertas anormalmente bajas”, en su apartado 4 dispone que “Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:*

*(...)*

*e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.”.*

*Por tanto, la posibilidad de obtener subvenciones es susceptible de determinar un bajo nivel de precios, debiendo ser aceptada como condición que justifica una oferta anormalmente baja. Así lo considera el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 153/2021, de 19 de febrero, la misma en la que la recurrente se apoya en su escrito de recurso: “Pues bien, en este punto debe recordarse lo que dijo este Tribunal en la resolución 884/2018, en la que para acudir a la obtención de ayudas o subvenciones con objeto de justificar una baja temeraria, es suficiente justificación acreditar que conforme a la legislación vigente se tiene derecho a una subvención aunque no esté garantizado que no vaya a perderse durante la ejecución del contrato por razón de un cambio normativo, pues ello cae dentro del riesgo empresarial que en su caso afectará al beneficio que obtenga la empresa adjudicataria con la prestación del servicio. En todos aquellos casos, se trataba de centros especiales de empleo que tenían una justificación de obtener dichas ayudas, lo cual es diametralmente diferente a lo que ocurre en el presente caso, pues en este caso se trata de sustituir a un número de personas trabajadoras por otras que prestan el servicio, estando ante una expectativa de obtener una subvención de la que no hay una justificación razonable de ser beneficiaria a la vista de las circunstancias concurrentes al tiempo de justificar la baja ofertada. Es por ello, que en este punto asiste razón también al órgano de contratación.”.*

*En relación a la posibilidad de obtener subvenciones, la recurrente alega, además, que ha revisado el listado de centros especiales de empleo (en adelante CEE) de la Comunidad Autónoma de Andalucía y “no aparece que la entidad (...), este calificada como CEE, en la provincia de Sevilla, ni en ninguna otra provincia de Andalucía. Por tanto, la actual legislación que rige los CEE, no permite que una entidad no calificada en la provincia donde va a prestar el servicio pueda recibir subvenciones a los incentivos al mantenimiento de puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad.”. Frente a ello, la adjudicataria mantiene que las subvenciones a las que se refiere en su informe son de ámbito estatal. En cualquier caso, el órgano de contratación deberá vigilar a lo largo de la duración del contrato que la adjudicataria cumpla la oferta en las condiciones en que la ha formulado, debiendo ésta asumir el riesgo empresarial que le corresponda.*

*Así las cosas, este Tribunal considera que por las razones antes expuestas se ha de desestimar el presente recurso.».*

Asimismo, en la Resolución 174/2022 de 11 de marzo, este Tribunal puso de manifiesto sobre el alegato relativo a la concesión de las ayudas y subvenciones, que tampoco era posible dar la razón a la recurrente. En este sentido,



se indicaba que sobre las potenciales ayudas y subvenciones que pueden recibir los centros especiales de empleo y que éstos suelen aportar como justificación de determinados costes cuando son requeridos para justificar la viabilidad de sus ofertas, incursas inicialmente en baja anormal, se han pronunciado los órganos de revisión de decisiones en materia contractual; en concreto, este Tribunal en su Resolución 62/2022, de 28 de enero reproducida anteriormente, tras lo cual en la mencionada Resolución 174/2022 en el apartado 2 de su fundamento sexto se señalaba lo siguiente:

*<<Pues bien, en el caso que nos ocupa, de conformidad con la normativa de aplicación, esto es principalmente los artículos 22 a 27 del Decreto núm. 149/2005 de la Consejería de Empleo, de 14 junio, por el que se regulan los incentivos a la contratación con carácter indefinido, modificado por el Decreto 192/2017, de 5 de diciembre, y la Orden de la Consejería de Economía, Innovación, Ciencia y Empleo, de 23 diciembre 2014, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de incentivos públicos dirigidos a financiar los costes salariales derivados del mantenimiento de los puestos de trabajo ocupados por personas con discapacidad en centros especiales de empleo. En este sentido, el artículo 3.1 de la citada Orden dispone que*

*«Podrán solicitar las subvenciones objeto de las presentes bases reguladoras las personas o entidades contempladas los apartados 4.a).1.º del Cuadro Resumen, que reúnan todos los requisitos indicados en su apartado 4.a).2.º». Por su parte, el apartado 4.a).1.º del citado cuadro resumen indica que «Podrán solicitar las subvenciones objeto de las presentes bases reguladoras las siguientes personas o entidades:*

*Los Centros Especiales de Empleo que desarrollen su actividad en el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza, cuyo objeto principal sea realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tengan como finalidad asegurar un empleo remunerado a las personas con discapacidad, favoreciendo la inclusión del mayor número de estas personas en el régimen de empleo ordinario (...).» Y el apartado 4.a).2.º del mencionado cuadro resumen señala que «Las entidades solicitantes deberán reunir los siguientes requisitos: a) Estar debidamente calificadas e inscritas como Centro Especial de Empleo en cualquiera de los Registros de Centros Especiales de Empleo ubicados en el territorio nacional. b) No haber sido condenadas por sentencia judicial firme o sancionadas por resolución administrativa firme en los últimos tres años por falta muy grave en materia de prevención de riesgos laborales. c) No haber sido condenadas por sentencia judicial firme o sancionadas por resolución administrativa firme, por despido improcedente, en el año en curso, o en el año inmediatamente anterior a la apertura de la convocatoria de las ayudas, siempre que no se hubiese optado por la readmisión de la persona trabajadora. d) No haber sido condenadas por sentencia judicial firme o sancionadas por resolución administrativa firme por prácticas de discriminación laboral o de género. e) No haber sido excluidas por sanción firme de los beneficios derivados de los programas de empleo, de acuerdo con el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.».*

*En definitiva, en síntesis, para poder ser entidad beneficiaria de las citadas subvenciones, basta estar calificada como centro especial de empleo y asegurar un empleo remunerado a las personas con discapacidad, circunstancias que cumple la entidad interesada pues como se ha expuesto está registrada con el número 170 en el Registros de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Autónoma de Andalucía y según manifiesta dicha entidad en su documentación acreditativa de la viabilidad de su oferta, las personas trabajadoras con discapacidad, actuales o futuras, que presten servicio en la UTE adjudicataria estarán contratadas por ella.*

*Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el primer alegato del recurso.>>.*



Igualmente, en sus Resoluciones 462/2023 de 22 de septiembre y 578/2023 de 24 de noviembre, este Órgano tras reproducir la mencionada Resolución 62/2022 vino a afirmar que *«En definitiva, ha de aceptarse como justificación de la viabilidad de la oferta, la posibilidad de obtener subvenciones, si bien, el órgano de contratación deberá vigilar a lo largo de la duración del contrato que la adjudicataria cumpla la oferta en las condiciones en que la ha formulado, debiendo ésta asumir el riesgo empresarial que le corresponda.»*.

Así las cosas, como ha quedado recogido en las resoluciones citadas ha de aceptarse como justificación de la viabilidad de la oferta, la posibilidad de obtener subvenciones, sin que ello suponga la alteración de la libre competencia como pretende la recurrente, si bien, el órgano de contratación deberá vigilar a lo largo de la duración del contrato que la adjudicataria cumpla la oferta en las condiciones en que la ha formulado, debiendo ésta asumir el riesgo empresarial que le corresponda.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente de la indebida utilización de ayudas públicas en la justificación de la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

**Tercera.** Sobre que el órgano de asistencia considerando suficiente la justificación basada casi exclusivamente en la concurrencia de ayudas públicas propuso la admisión y aceptación de la oferta de la entidad adjudicataria, sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante ofertas anormalmente bajas.

Como se ha indicado anteriormente, indica la recurrente que la justificación proporcionada por la adjudicataria se limita a la mención de ventajas derivadas de políticas públicas de fomento, sin que se incorporen análisis pormenorizados de costes, indicadores de calidad, garantías específicas de sostenibilidad a medio plazo ni, por tanto, elementos objetivos que permitan disipar la presunción de inviabilidad de la oferta. En este sentido, afirma que el control jurídico de la decisión del órgano de contratación requiere que, sobre ofertas de dudosa viabilidad, la Administración actúe con especial celo y detalle en la comprobación y motivación sobre el cumplimiento efectivo de las condiciones legales, técnicas y económicas, de forma que la justificación sea algo más que la declaración genérica de cumplimiento normativo.

Pues bien, el informe de viabilidad de la oferta de la entidad ahora adjudicataria elaborado por el órgano de asistencia el 17 de junio de 2025, según consta en acta al efecto, indica lo siguiente:

*«Se inicia la reunión procediendo al examen del informe presentado por [REDACTED] en respuesta al requerimiento realizado por el órgano de asistencia, ante la presunción de oferta normalmente baja, en el que se detalla que los precios ofertados están en consonancia con su condición de Centro Especial de Empleo (CEE). En este sentido, aduce que se acoge a las ayudas públicas previstas para el mantenimiento de puestos de trabajo de personas con discapacidad, entre las que se incluyen:*

- *Bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.*
- *Subvenciones que cubren entre el 50% y el 65% del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), conforme al artículo 54 del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, y la Orden de 21 de junio de 2024 de la Junta de Andalucía.*

*Asimismo, la empresa manifiesta expresamente su compromiso con el cumplimiento íntegro de la normativa laboral y de prevención de riesgos laborales, así como con la calidad del servicio ofertado que se ajusta a las exigencias del pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego de prescripciones técnicas.»*



Por su parte, la entidad ahora adjudicataria para justificar la viabilidad de su oferta presentó a requerimiento del órgano de contratación un documento formalizado el 16 de junio de 2025 con un contenido de 15 páginas. En lo que aquí concierne en el apartado tercero del mismo denominado “Consideraciones sobre la ejecución del servicio en los términos ofertados. Desglose de la oferta por partidas”, en el subapartado (A) relativo a los costes de personal, la adjudicataria hace referencia a la bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la seguridad social, a la cotización relacionada con el mecanismo de equidad intergeneracional y al número de personas trabajadoras necesarias para ejecutar la prestación, incluyendo la contratación de dos personas trabajadoras adicionales y a la mejora ofertada de 250 horas.

En este sentido, como marco de referencia para el cálculo de los costes salariales, indica que lo es el primer Convenio colectivo de la empresa [REDACTED], publicado en el BOJA número 11 de 17 de enero de 2025, así como el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 en 16.576 euros anuales, por lo que el salario base considerado en los siguientes cálculos de costes laborales será el establecido como SMI de 2025, al ser el más favorable para las personas trabajadoras. Tras lo cual señala que, considerando la jornada laboral de cada persona trabajadora a subrogar, así como los meses incidentes en cada uno de los años de contrato y la bolsa horas ofertada como mejora, se presentan los siguientes costes laborales, considerando un incremento interanual del 3% del SMI.

Acto seguido, figuran tres tablas correspondientes a parte del año 2025, al año 2026 y a parte del año 2027, en la que constan las columnas de salario bruto anual, seguridad social, vacaciones, absentismo (3%), total año y SMI y como filas las personas trabajadoras. A continuación, indica que igualmente hay que considerar los costes salariales en los que se incurre en la sustitución de las personas trabajadoras en los 2 días de permiso anuales recogidos en el convenio, con el fin de garantizar la correcta ejecución del servicio, constando a continuación dos tablas sobre ello. Por último, en cuanto a costes de personal considera la adjudicataria los costes salariales en los que se incurre en la sustitución de las personas trabajadoras en las 20 horas anuales de formación obligatoria, remuneradas y fuera de horario laboral, recogida en el artículo 23 del Estatuto de los Trabajadores, aplicables a aquel personal con al menos un año de antigüedad (figura a continuación tabla al respecto).

En el subapartado (B) de productos, materiales y servicios se recogen los costes relativos a uniformidad, EPIs, reconocimientos médicos y consumibles y productos. Y, por último, en el subapartado (C) que denomina total presupuesto, en lo que aquí interesa figura la siguiente tabla:

PRESUPUESTO DEL SERVICIO (24 MESES)	
COSTES LABORALES	171.170,43 €
ASUNTOS PROPIOS	1.547,85 €
FORMACIÓN (Art. 23 Estatuto Trabajadores)	4.078,19 €
PRODUCTOS, MATERIALES Y SERVICIOS	14.088,00 €
COSTES INDIRECTOS	7.410,34 €
TOTAL COSTES	198.294,81€
OFERTA UNEI	126.195,25€
INGRESO SUBVENCIÓN DEVENGADA	83.723,40 €
BENEFICIO INDUSTRIAL	11.623,84 €



A la vista de la justificación presentada, la adjudicataria no se limita a poner de manifiesto que en esencia su justificación se basa en las ventajas derivadas de políticas públicas de fomento, sino que incorpora un análisis pormenorizado de costes, lo suficiente para entender que su oferta puede ser cumplida en los términos propuestos.

Cierto es que el informe de viabilidad de 17 de junio de 2025 podría haber señalado con más detalle los términos del contenido de la documentación aportada por la adjudicataria para justificar la viabilidad de su oferta, pero no es menos cierto que, como se ha indicado en los supuestos en los que el órgano de contratación aprecia que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, pudiendo ser éstos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada.

En este sentido, ha de entenderse que los motivos de aceptación de la oferta de la adjudicataria por parte del órgano de contratación se contienen en todo o en parte en la justificación aportada por dicha entidad.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizada, procede desestimar en los términos expuestos la denuncia de la recurrente analizada en la presente consideración tercera.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra el acuerdo de 1 de julio de 2025 del órgano de contratación por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios de limpieza de edificios e instalaciones de la sociedad municipal Grupo Energético de Puerto Real S.A.», (Expediente E2025-005), convocado por el Grupo Energético de Puerto Real S.A., adscrito al Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz).

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

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

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

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

