

Recurso 669/2025
Resolución 726/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 5 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio Limpieza Centros docentes públicos curso 25/26 y 26/27» (Expediente CONTR 2025 0000254101), con relación al **lote 2**, convocado por la Delegación Territorial de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Los días 5 y 6 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 32.289.931,06 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (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.

SEGUNDO. Tras la tramitación procedimental correspondiente, el 4 de noviembre de 2025 se dicta resolución de adjudicación del lote 2 a la entidad ■ (en adelante, la adjudicataria). Ese mismo día se notifica a la recurrente y se publica en el perfil de contratante.

TERCERO. Obra en el expediente administrativo remitido (en adelante, EA) que, con fecha 7 de noviembre de 2025, la entidad ■ (en adelante, la recurrente) presentó ante el órgano de contratación una primera solicitud de vista del expediente, extendiéndose diligencia de la vista celebrada el 12 de noviembre, y quedando constancia de que tuvo acceso al informe justificativo de la baja anormal presentada por la empresa adjudicataria respecto de los lotes 2 y 4 con el contenido que obra en actuaciones (documentos 10, 11 y 12).

CUARTO. El 25 de noviembre de 2025, la recurrente presentó en el registro del Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso



especial en materia de contratación contra la adjudicación del referido lote.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 25 de noviembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso que ha tenido entrada en esta sede con posterioridad.

Se confirió trámite de alegaciones a los interesados, constando que en el plazo concedido se han presentado alegaciones por la adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación que figura clasificada en segundo lugar, con una puntuación total de 97,41 puntos, inmediatamente después de la adjudicataria, por lo que una eventual estimación de sus pretensiones podría determinar la adjudicación a su favor.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se dirige contra la resolución de adjudicación en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

Conforme a la documentación que consta en el expediente administrativo, el recurso se ha interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita de este Tribunal que "(...)anule el acuerdo de adjudicación por no ser conforme a derecho, ordenando la retroacción del procedimiento hasta el momento en el que se proceda al análisis del informe justificativo de oferta anormalmente baja presentado por ■ para el Lote nº 2 del Contrato, se le excluya, por no estar debidamente justificada la oferta económica, retrotraiga el expediente administrativo al momento anterior a la adjudicación y continúe el expediente de contratación de acuerdo por los trámites legales que corresponden”.



Fundamenta su pretensión de inadmitir la justificación ofrecida por la adjudicataria para sostener la viabilidad económica de su oferta por los siguientes motivos que, a continuación, se exponen de manera sucinta, siguiendo el orden de exposición del recurso.

Primero. - Vulneración de la cláusula 10 del cuadro resumen de características del contrato (en adelante, CR) y del artículo 215.2 A) de la LCSP.

Considera que la referencia establecida en la página 7 de la justificación de la viabilidad (al aludir a los acuerdos con empresas subcontratistas para justificar los gastos de mejoras) vulnera lo dispuesto en el artículo 215.2 a) de la LCSP -respecto de la prohibición de subcontratación- al no permitir la cláusula 10 del CR la subcontratación de los servicios objeto del lote 2, debiendo la mesa de contratación y/o el órgano de contratación haber inadmitido o rechazado la oferta económica presentada por la adjudicataria.

Segundo. - Incumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social.

Invoca el artículo 149.4 de la LCSP, así como la Resolución de 19 de diciembre de 2019 del Tribunal Administrativo central de Recursos Contractuales esgrimiendo que la oferta económica presentada por la adjudicataria para el lote 2 no tiene en cuenta los costes laborales que vienen exigidos en la normativa laboral y de la Seguridad Social y, especialmente, el convenio colectivo provincial de limpieza de edificios y locales de Córdoba, publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Córdoba (BOP nº 136, de 16 de julio de 2025), que tiene efectos retroactivos desde el 1 de enero de 2025, anterior a la presentación el 28 de julio de 2025 del informe justificativo de la oferta económica del lote 2 de la adjudicataria.

En concreto, señala una serie de errores – que se expondrán y analizarán al abordar posteriormente las consideraciones del Tribunal, por razones de sistemática – y que afectan a los siguientes extremos: (i) la falta de inclusión del coste de cotización de la Seguridad Social relativo al plus de transporte previsto en el artículo 28.2 del referido convenio; (ii) la no actualización del referido plus a lo largo del contrato, y, en especial, en los cuatro años de prórroga; (iii) el error en el cálculo del plus de transporte por no incluir los periodos no lectivos, y en relación con los trabajadores fijos discontinuos; y, finalmente, (iv) la falta de inclusión del coste relativo a los días de asuntos propios de los trabajadores previsto en el convenio colectivo.

Tercero. - Falta de justificación de la asunción del gasto de las mejoras.

Sostiene que en el informe justificativo aportado por la adjudicataria respecto de la oferta económica del lote 2 del contrato no se acredita la viabilidad de su oferta económica a efectos de garantizar la ejecución del contrato, en el apartado relativo a las mejoras.

Así, indica que, teniendo en cuenta (i) el coste de personal recogido en el apartado 3.2.2 anterior, ajustado a la legalidad vigente, fijado por el licitador en 15,58 euros precio/hora (totalizado en 787.062,61 euros anuales); (ii) las bonificaciones del personal subrogado que la adjudicataria fija en su informe en 3.862,50 euros; y, (iii) la oferta de dicho licitador respecto del lote 2 del contrato (822.380,78 euros), quedaría un remanente de 39.180,67 euros anuales que debería incluir el coste de mejoras ofrecidas, los gastos generales y el beneficio industrial. Todo ello, conforme al siguiente cuadro:

<i>Oferta presentada por CABELLO SERVILIMPSA SL al Lote nº 2 del Contrato</i>	<i>(+) 822.380,78 euros</i>
<i>Coste laboral (15,58 euros precio/hora)</i>	<i>(-) 787.062,61 euros</i>



Bonificación personal subrogado	(+) 3.862,50 euros
Coste por Mejoras, gastos generales y beneficio industrial	(=) 39.180,67 euros

Alega que dichos cálculos en ningún caso debieron admitirse por la mesa de contratación y/o el órgano de contratación al no estar justificados ni ser viables económicamente; en la medida que, absorbiendo el coste de las mejoras -que asciende a la cantidad de 39.180,67 euros restante-, ello supondría que la adjudicataria tendría que ejecutar el lote 2 del contrato sin margen real y obteniendo previsiblemente pérdidas en varios ejercicios en concepto de gastos generales (3,5%); lo que no garantiza su correcta ejecución, y pone de manifiesto la falta de seriedad de la oferta.

En concreto, señala, en primer lugar, que “La mejora de bolsa de horas de refuerzo de limpieza correspondiente al 2% de horas anuales del Lote nº 2 del Contrato asciende a 1.010,29 horas /año.

Para calcular el coste que supone esta mejora basta multiplicar el precio hora del servicio (coste laboral) que ofrece la empresa 15,09 euros precio/hora (el cual, como venimos reiterando, no se ajusta a la legalidad vigente, siendo el correcto el que asciende a 15,58 euros precio/hora), por el total de horas de la mejora (1.010,29 horas /año). Ello da un resultado de 15.245,28 euros/años.

Este importe es superior a los 10.500 euros que incluye ■ en su informe justificativo relativo a la oferta económica del Lote nº 2 del Contrato; sin que por otra parte, dicho licitador justifique expresamente en meritado informe de dónde obtiene el ahorro en dicho coste.

En su informe, únicamente se hace referencia a “los acuerdos alcanzados con las empresas subcontratadas y nuestros proveedores”, sin dar más detalle ni justificación, ni mucho menos acreditar los acuerdos referidos con proveedores

Pues bien, respecto de la alegada subcontratación a efectos de reducir costes, nos remitimos a lo recogido en el motivo de impugnación 3.1. de este escrito, estando la subcontratación prohibida de acuerdo con los pliegos.

Tampoco ■ justifica los acuerdos y alianzas con proveedores a efectos de incurrir en unos costes más competitivos en relación con las mejoras ofertadas(...)

(...)

En cualquier caso, en el mejor de los casos -y alejado totalmente de la realidad-, para el supuesto de que se entienda que todo el personal que se emplee para la ejecución de las 1.010,29 horas anuales de la bolsa de refuerzo estuviera bonificado en el 100% de las cuotas de seguridad social, el ahorro del coste estaría entorno en un 24%. Llevado a los cálculos expuestos al inicio de este apartado, el coste de esta mejora ascendería a 11.586,41 euros anuales (15.245,28 €*0,76), importe superior a los 10.500,00 euros señalados ■ por del informe justificativo de la oferta económica del Lote nº 2 del Contrato. Todo ello, acredita la inviabilidad económica de su oferta, procediendo su inadmisión”.

En segundo lugar, no justifica el coste que supone la ejecución de la mejora ofertada relativa al “Suministro y reposición diarios en los cuartos de baño de todo el material higiénico necesarios”. Indica que la partida presupuestaria que cuantifica asciende a 3.900 € y que este importe no se ajusta a la realidad por muy buenos acuerdos que la adjudicataria pueda tener con sus proveedores.

En definitiva, sostiene que la oferta propuesta por la adjudicataria para el lote 2 del contrato debió ser inadmitida porque el informe justificativo aportado se sustenta en meras suposiciones, lo que está prohibido, conforme a lo recogido en el artículo 149.4 de la LCSP y en la doctrina administrativa que lo interpreta.

En concreto, menciona las siguientes hipótesis:



“- Páginas 1 y 2, cuando, como cuestión previa, señala que ■ “dispone una amplia experiencia en este tipo de servicios de limpieza en centros dispersos en varias provinciales, fruto de la experiencia acumulada en los últimos 40 años”, señalando que actualmente presta servicios similares al objeto del Lote nº 2 del Contrato para nueve entidades, así como se están presentando a otros tres procedimientos de licitación de contratos de servicios de limpieza y negociando contratos de limpieza con entidades privadas(...)

-Página 6, cuando en relación con el coste de materiales necesarios para la ejecución del contrato, dice: “en este coste se han tenido en cuenta todos los productos necesarios para la realización de las tareas señaladas (detergentes, productos de limpieza, etc.), que cumplirán todos ellos con los requisitos establecidos en el PPT (...)

El importante crecimiento que ha conseguido nuestra Compañía en los últimos años, pasando de facturar 14 millones de € en 2021 a 18 millones de € en 2024 (...) unido a una gestión de compras centralizada, nos ha permitido conseguir unos precios muy competitivos en el mercado en este tipo de materiales”. Todo ello, sin acreditar los precios de los materiales obtenidos en el mercado.

- Página 7, en relación con el beneficio industrial fijado en un 3,00 %, cuando dice:

“Otro de los motivos por los que ha puesto este porcentaje de BI, es que para ■ los centros docentes Curso 2025/2026 – 2026/2027 de la Delegación Territorial de Córdoba es un cliente estratégico, de envergadura y gran repercusión, con un objetivo fundamental que es incrementar la presencia y el alcance del servicio en los centros de la provincia que gestionamos actualmente y para continuar su crecimiento dentro del territorio nacional y, en especial en la zona sur, para así consolidarse como empresa referente en el sector”. Todo ello, a pesar de que el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas fija el beneficio industrial en un 6% (...).

- Página 7, en relación con el cálculo de los costes relativos a las mejoras al servicio ofrecidas, cuando dice: “■ ha calculado los costes de **“MEJORAS AL SERVICIO” en base a nuestra experiencia en servicios semejantes al Servicio de limpieza de los centros docentes Curso 2025/2026 – 2026/2027 de la Delegación Territorial de Córdoba**”; a pesar de que, como señala la doctrina administrativa expuesta, cada contrato y, especialmente, debe ser considerado de forma diferenciada.

- Página 10, apartado “04. Ahorro que permite la realización del servicio con el precio ofertado”, en el que ■ sustenta la viabilidad de la oferta económica propuesta del Lote nº 2 del Contrato en determinadas “ventajas a nivel estructural y logístico” como son: i) que ■ es una empresa consolidada en el sector; ii) que ■ no pertenece a ninguna empresa matriz, lo que supone un ahorro en costes de estructura; y, iii) que ■ cuenta con programas de ocupación con distintas entidades sin ánimo de lucro, incorporando a trabajadores con discapacidad y objeto de bonificaciones en las cuotas de la seguridad social. Sobra decir que todo ello, sin documentos que lo acrediten, son meras hipótesis(...)

- Página 11, apartado “05. Capacidad de ■ para el correcto cumplimiento del Contrato”, en el que ■ vincula el cumplimiento del contrato al volumen de facturación que dicha empresa tiene en la “Delegación Sur”, de más de 17 millones de euros, contando con más de 980 trabajadores. Añadiendo que los distintos Departamentos de apoyo al Servicio (Recursos Humanos, Administración, Compras, etc.) y el “gran número de supervisores” no suponen ningún coste para la ejecución del Lote nº 2 del Contrato. Todo ello, nuevamente, sin aportar ningún documento acreditativo de ello”.

Invoca, al respecto, doctrina de este Tribunal y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y concluye que el informe se basa en hipótesis o previsiones no justificadas y ajenas a la ejecución del lote 2 del contrato, como son: la trayectoria, estructura y organización de la empresa, los futuros acuerdos con proveedo-



res, así como los servicios prestados para otras entidades y empresas, de donde infiere que el acuerdo de adjudicación incurre en un vicio que debe conducir a la anulación de la adjudicación del lote 2.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso solicita la desestimación de este y se opone invocando la doctrina de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, así como la presunción *iuris tantum* de certeza y razonabilidad del informe técnico que analizó la viabilidad de la justificación ofrecida por la adjudicataria.

En ese sentido, defiende que el informe emitido por el Servicio de Planificación y Escolarización (17/09/2025) realiza un examen “granular” (sic) -por partidas de coste- de las justificaciones aportadas por los licitadores (CABELLO y LECOS): salarios, costes sociales, otros costes directos (materiales, maquinaria, vestuario), gastos generales, beneficio industrial, previsión de subida salarial, absorción de antigüedad por SMI, acuerdos con proveedores, mecanismos de mejora de procesos y coherencia con la plantilla subrogada e incorpora cálculos, tablas y razonamientos que permiten verificar la coherencia económica y técnica de las proposiciones, debiendo limitarse la labor del Tribunal a comprobar si la decisión técnica ha excedido sus límites por incurrir en arbitrariedad, falta de motivación o error manifiesto pero sin que quepa sustituir la valoración técnica por un juicio paralelo del Tribunal o de la recurrente, salvo que se acrediten los extremos indicados.

Al margen de lo anterior, efectúa una serie de alegaciones para refutar los motivos de impugnación esgrimidos en el recurso, que se expondrán y analizarán al hilo de las consideraciones que efectuemos más adelante.

Finalmente, solicita la imposición de multa conforme al artículo 58.2 LCSP, por la concurrencia de temeridad o mala fe y que se determine la cuantía en atención a la intensidad del abuso, el beneficio perseguido y el perjuicio causado.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Se opone al recurso con el contenido que obra en actuaciones y al que nos remitimos íntegramente, solicitando la desestimación íntegra del mismo por entender que la adjudicación a su favor es conforme a derecho y que el recurso carece de fundamento fáctico y jurídico.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen.

La cuestión controvertida consiste en dirimir si resulta ajustada a derecho o no la decisión de admisión de la oferta de la adjudicataria del lote 2, incurso en presunción de anormalidad, por considerar la recurrente que no justificó la viabilidad económica de la misma.

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 la discrecionalidad técnica de la Administración en la determinación de si una oferta está o no incurso en anormalidad, invocada por el órgano de contratación en su informe al recurso, este Tribunal, entre otras muchas, en la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, así como los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, han establecido que en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa 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 la Sentencia de 3 de marzo de 2021 dictada por 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 de derecho quinto lo siguiente: «*Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.*».

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras. 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 concreto, el apartado 6 del precepto legal dispone lo siguiente: «*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.*».

Para resolver la controversia que se nos plantea, en los términos en que aparece circunscrita, debemos examinar en lo que aquí interesa el informe de viabilidad, a la luz de las denuncias efectuadas y cuestiones suscitadas por la entidad recurrente dirigidas a sostener la inviabilidad económica de la oferta que resultó adjudicataria, a la que achaca, entre otros extremos, que está basada en hipótesis carentes de fundamento.

Por razones de sistemática, iremos abordando los distintos extremos cuestionados.

1º Respecto de la vulneración de la cláusula 10 del cuadro resumen de características del contrato y del artículo 215.2 A) de la LCSP.



La recurrente cuestiona que en la página 7 del informe de viabilidad de la oferta económica para el lote 2 la adjudicataria haya justificado los costes de las mejoras al servicio manifestando lo siguiente: “**■ ha calculado los costes de “MEJORAS AL SERVICIO” en base a nuestra experiencia en servicios semejantes al Servicio de limpieza de los centros docentes Curso 2025/2026 – 2026/2027 de la Delegación Territorial de Córdoba**

(...)

Como condición especialmente favorable, les indicamos que **■ ha ajustado** estos costes de ejecución a través de nuestros proveedores y colaboradores que seguidamente mencionamos.

Con el fin de obtener el precio más ajustado en función de los requisitos exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, **■ ha llegado a un acuerdo con las empresas subcontratadas y nuestros proveedores para mantener cada partida con un “IMPORTE FIJO”** anualmente, es decir, los costes de ejecución no varían a lo largo de la ejecución del contrato

Se adjunta una tabla con los importes referentes a los costes directos de ejecución:

- Bolsa de horas de refuerzo de limpieza (1.010,29 horas)
- Suministro y reposición diarios en los cuartos de baño de todo el material higiénico necesarios.
- Limpieza de pintadas en fachadas y superficies pétreas (5 actuaciones)
- Compromiso de respuesta inmediata ante posibles emergencias en el plazo de 24 horas a requerimiento del Director del centro.

En la siguiente tabla, se pueden ver los costes de las partidas mencionadas con anterioridad a lo largo de la duración del contrato:

SI (MEJORA)	Bolsa de horas de refuerzo de limpieza (1.010,29 horas)	10.500,00 €
SI (MEJORA)	Suministro y reposición diarios en los cuartos de baño de todo el material higiénico necesarios	3.900,00 €
SI (MEJORA)	Limpieza de pintadas en fachadas y superficies pétreas (5 actuaciones)	SIN COSTE
SI (MEJORA)	Compromiso de respuesta inmediata ante posibles emergencias en el plazo de 24 horas a requerimiento del Director del centro	SIN COSTE
		14.400,00€

(la negrita no es nuestra)

Sostiene que dicha manifestación vulnera lo dispuesto en la cláusula 10 “SUBCONTRATACIÓN” del CR que dispone lo siguiente:

“Determinadas partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma: Si. El adjudicatario deberá realizar la totalidad de los trabajos generales de limpieza que figuran en el PPT, que no podrán ser objeto de subcontratación al tratarse de tareas críticas de un servicio externo que incide directamente en el interés público educativo y la seguridad e higiene del alumnado.

A continuación se desarrolla una relación descriptiva de los trabajos que configuran, para la Administración Educativa, tareas críticas de un servicio externo que incide directamente en el interés público educativo y en la seguridad e higiene del alumnado y cuya prestación, por tanto, han de ser ejecutadas directamente por el contratista principal, no conllevando una restricción efectiva de la competencia, al tratarse de aquellas funciones consideradas es-



trictamente necesarias para garantizar la correcta ejecución del contrato y no poner en peligro el citado interés público educativo y la seguridad e higiene del alumnado, al constituirse como objeto del contrato el servicio de limpieza en escuelas (código CPV: 90919300-5), y cuyo detalle y periodicidad son desarrollados en el Pliego de Prescripciones Técnicas:

- 1.- Aspiración, barrido y fregado de pavimentos incluidos los correspondientes a gimnasios cubiertos.*
- 2.- Limpieza de polvo de mobiliario y cristales de puertas principales.*
- 3.- Limpieza integral de servicios y aseos.*
- 4.- Limpieza de papeleras y recogida de basura.*
- 5.- Limpieza de patios y zonas cerradas dentro del recinto.*
- 6.- Barrido de escaleras.*
- 7.- Fregado de escaleras principales.*
- 8.- Limpieza de ascensores.*
- 9.- Fregado de escaleras secundarias.*
- 10.- Limpieza de cristales interiores y puertas.*
- 11.- Limpieza de cristales exteriores y marcos de ventanas.*
- 12.- Abrillantado de mármol y similares.*
- 13.- Limpieza y abrillantado de partes metálicas". (la negrita no es nuestra)*

El informe del órgano al recurso, respecto de esta concreta cuestión, indica que el recurso efectúa una interpretación sesgada y forzada de la citada manifestación e insiste en que el PCAP prohíbe únicamente la subcontratación de la ejecución material del servicio de limpieza, pero que la expresión citada por la adjudicataria se refiere a proveedores y no a terceros que asuman tareas críticas del contrato, por lo que no existiendo declaración alguna de la intención de subcontratar funciones nucleares, no concurre vulneración del PCAP.

La adjudicataria, por su parte, alega que la recurrente interpreta, de manera errónea, los acuerdos con proveedores, al equiparlos a la subcontratación, indicando que aquellos se refieren a los contratos de suministro de materiales y vestuario, no a la subcontratación de la ejecución del servicio. En apoyo de su pretensión, señala que en la declaración responsable que presentó (Anexo II-B PCAP) no incluyó la declaración de subcontratación, ya que el pliego efectivamente no admite subcontratación alguna.

Pues bien, analizada la cuestión, este Tribunal considera que asiste la razón al órgano de contratación y no apreciamos la contravención que se denuncia en el recurso, en línea con lo defendido por la adjudicataria, en la medida que el hecho de que en la justificación de la viabilidad económica se aludiese a la reducción de los costes de ejecución en determinadas partidas -por alcanzar acuerdos con proveedores y subcontratistas- no permite inferir que se vaya a vulnerar la prohibición establecida en la referida cláusula. La razón de ello es que, por una parte, la citada previsión del pliego no impide que, por acuerdos internos con determinados proveedores, puedan reducirse los costes de ejecución para el suministro y reposición en los cuartos de baño del material necesario que la adjudicataria cifra en 3.900 €.

Por otra parte, la partida que se ofrece sin coste "*Limpieza de pintadas en fachadas y superficies pétreas (5 actuaciones)*" no se incardinaría en el listado de tareas críticas (anteriormente reproducido) por lo que, aun admitiendo a efectos meramente dialécticos, que dicha tarea fuera a ser objeto de subcontratación (lo que no puede inferirse tampoco con claridad de la justificación ofrecida por la adjudicataria) no podría concluirse en la infracción denunciada por no tratarse de una de las tareas críticas dentro del servicio de limpieza conforme a la relación descriptiva establecida en el pliego.

Procede, por tanto, la desestimación del motivo.



2º Respecto del incumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social.

2.1 La recurrente alega, en primer lugar, que los costes laborales no incluyen en sus cálculos el coste de cotización de la seguridad social relativo al plus de transporte previsto en el artículo 28.2 del referido convenio, que, a todos los efectos, es un concepto cotizable a la Seguridad Social. En este sentido, indica que no se trata de un sueldo ni de una compensación por gasto real, sino de un complemento retributivo ligado al trabajo efectivo, devengado por día efectivamente trabajado, lo que excluye su naturaleza indemnizatoria.

Defiende que esta interpretación se ajusta al artículo 147.1 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, que sólo excluye de la cotización las cantidades destinadas a compensar gastos reales del trabajador.

Indica que, como puede observarse en el cuadro que se inserta en el recurso, la adjudicataria en su informe justificativo, solo incluye el gasto en concepto de cotización a la seguridad social sobre el coste hora del SMI (9,78 euros precio/hora) excluyendo de la misma el plus de transporte; todo ello, a pesar de que este es un concepto salarial sujeto a cotización, debiendo haberlo incluido en los cálculos a efectos de determinar los costes del servicio, siendo su cálculo para el año 2026 el siguiente:

$9,78 \text{ €} \times 1,344 \text{ (34,4\% Seguros Sociales)} = 13,15 \text{ euros precio/hora}$

2.2 En segundo lugar, alega que la adjudicataria no provisiona la subida del plus de transporte a lo largo del contrato y, especialmente, respecto de los cuatro años de prórroga.

Indica que, formando parte el plus de transporte de los conceptos retributivos del trabajador, debe integrarse en los costes directos del servicio, y en consecuencia, su cuantía debe evolucionar del mismo modo que el resto de los conceptos salariales sometidos a la actualización anual fijada en el PCAP de, al menos, el 2%. Considera que entender lo contrario desvirtuaría la estructura retributiva definida en el convenio colectivo, alteraría la garantía de percepción del salario mínimo interprofesional (SMI)—que exige sumar salario y plus de transporte— y generaría un cálculo artificialmente inferior de los costes directos.

Además, señala que la no actualización del plus por transporte provoca una incoherencia contable incompatible con el principio de suficiencia del precio recogido en el artículo 100 de la LCSP, distorsionando la estimación del coste real hora y afectando a la correcta valoración de la viabilidad económica de las ofertas. Y por ello concluye que el informe justificativo del lote 2 del contrato no es acorde con el convenio colectivo, al mantener el importe de 0,42 euros precio/hora durante los años 2026- 2030, cuando debería de haber provisionado un incremento conforme al PCAP, al menos, de un 2% anual como hace con el SMI.

2.3. En tercer lugar, señala que el cálculo que realiza la adjudicataria para obtener el plus de transporte lo lleva a cabo sin contabilizar los periodos no lectivos, y, por tanto, el informe incurre en un error en el cálculo del plus de transporte en relación con los trabajadores fijos discontinuos: obtiene el valor de 0,42 euros precio/hora (plus transporte para 2026) por la siguiente operación matemática:

$(191) \times (3,8) \times (5) / (8640) = 0,4216$

Alega que dicha operación es incorrecta puesto que no tendría que haber utilizado el valor de 8.640 horas, ya que el primer factor (191 días) hace referencia a los días anuales de limpieza en periodo ordinario lectivo, es de-



cir, sobre 10,3 meses en lugar de 12 meses y no contabiliza los periodos no lectivos, como podría ser el verano y la Semana Santa.

Por tanto, sostiene que debería haber tomado el dato de 7416 horas proporcional a los 10,3 meses ($8640/12*10,3$). Y si tomamos este valor (7416 horas) el importe del plus de transporte arroja la cantidad de 0,49 euros precio/hora

$[(191)*(3,8)*(5)/(7416)= 0,49 \text{ euros}]$. Además, habría que aplicar conforme al PCAP, al menos, el 2% de subida del 2025 más el 2% del 2026 (el valor del plus transporte 3,8 corresponde a las tablas salariales del 2024), arrojando un importe de 0,51 euros precio/hora.

Denuncia que para el cálculo de “otros costes directos” (siguiendo el mismo patrón que el PCAP), en primer lugar, la adjudicataria calcula los “materiales” aplicando un 4,2% sobre el “coste hora” (“salario hora” más las cuotas de la seguridad social sin considerar el plus de transporte) que, para el 2026, arroja un importe de 0,55 euros precio/hora ($13,15*0,042$). Y, en segundo lugar, para la partida de “absentismo” calcula el 4% sobre el salario bruto (sin considerar el plus de transporte), lo que arroja un importe de 0,39 euros precio/hora ($9,78*0,04$) para el 2026, conforme al cuadro que inserta en el recurso y que, por razones de extensión, evitamos reproducir.

Señala que los cuadros correctos para las partidas de materiales y absentismo, teniendo en cuenta lo expuesto respecto del plus de transporte, hubiesen sido los que se muestran en el cuadro que inserta en el recurso.

Concluye que la adjudicataria da un precio erróneo, no ajustado a las exigencias normativas en materia laboral y de la seguridad social, cuando indica que su precio hora de coste laboral (costes directos del servicio) es de 15,09 euros precio/hora, siendo el coste hora laboral real, de acuerdo con las correcciones realizadas, de 15,43 euros precio/hora.

2.4 La oferta económica de la adjudicataria no incluye el coste relativo a los días de asuntos propios de los trabajadores previsto en el convenio colectivo.

Denuncia que la justificación ofrecida no incluye en sus cálculos el coste que supone los dos días de asuntos propios, retribuidos, a los que todos los trabajadores tienen derecho, previsto tanto en el convenio colectivo anterior (2024-2025), como en el actual (2025-2026). Defiende que ello integra un coste directo laboral, ya que forma parte del “tiempo pagado y no trabajado” y debe incrementar el coste hora real por la cobertura necesaria para mantener el servicio, ya que se trata del salario de dos días al año por trabajador.

Considera que ello altera el precio hora real, porque esos días deben ser o bien abonados, aunque no se preste el servicio, o bien cubiertos mediante suplencias, lo que incrementa el coste anual; coste que es obligatorio y directo, nunca opcional.

El informe del órgano de contratación se opone alegando, en síntesis, que la oferta de la adjudicataria garantiza el fiel cumplimiento del convenio de aplicación, el convenio colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de la provincia de Córdoba y cubre todos los costes laborales.

La adjudicataria, en sus alegaciones, defiende que la oferta contempla todos los costes laborales y sociales y, en concreto, señala lo siguiente:

“ Plus de transporte: Incluido en el cuadro de importes y cotizado en la justificación, siguiendo el modelo oficial del Anexo I del PCAP. Se adjuntó en la justificación de costes un cuadro de cálculo con todos los conceptos que afectan



al coste del personal, de cada uno de los trabajadores correspondientes al lote, con su correspondiente cotización, incluido el plus de transporte con provisión para futuras revisiones.

- Vacaciones y asuntos propios: Integrados en la partida de absentismo y sustituciones, que cubre tiempo pagado y no trabajado.

- Antigüedad: Absorbida por el SMI vigente, superior a las tablas del convenio, con provisión para futuras revisiones.

- Cotizaciones sociales: Todas las cargas obligatorias se incluyeron en la estructura de costes, verificadas por el órgano técnico.

- Errores alegados: La recurrente confunde la presentación resumida con inexistencia de cotización; el modelo oficial del PCAP ya integra estos conceptos.

Pues bien, lo primero que hemos de indicar es que no resulta extremo controvertido que la oferta de la adjudicataria estaba incurso en presunción de anormalidad conforme a lo previsto en el apartado 8.C “Parámetros para considerar una oferta anormalmente baja” que establece, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“1.- En todo caso, se considerarán ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas, aquellas cuyos importes económicos sean inferiores al total de los costes directos del servicio, es decir, a la suma de la estimación de los ‘Costes salariales’, ‘Costes sociales’ y ‘Otros costes directos del servicio’ que figuran como tales conceptos en el subapartado Método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado, epígrafe b) Cálculo del valor hora, del Apartado 2 del presente Anexo I (es decir, **inferiores a 16,85 euros precio/hora**).

A efectos de la oferta económica por la que la persona licitadora se comprometa a ejecutar el contrato en el Modelo de proposición económica (Anexo V del presente pliego), lo anterior conlleva que se consideren ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas, aquellas cuyos importes económicos a tanto alzado sean inferiores a:

Lote	Oferta económica a tanto alzado (IVA excluido)	Oferta económica a tanto alzado (IVA incluido)
2	851.141,36 €	1.029.881,04 €

El punto de fricción en este segundo motivo de impugnación reside en el incumplimiento de la normativa laboral y de Seguridad Social que predica respecto de la oferta de la adjudicataria en los extremos alegados que, recordemos, son los siguientes: (i) la falta de inclusión del coste de cotización respecto del plus de transporte; (ii) la ausencia de previsión de la actualización del coste del referido plus a lo largo del plazo de duración previsto; (iii) la falta de contabilización en el cálculo del plus de transporte de los períodos no lectivos; y, por último, (iv) la falta de inclusión del coste relativo a los días de asuntos propios de los trabajadores conforme a lo previsto en el convenio colectivo.

En definitiva, lo que discute es la insuficiencia del precio/hora ofrecida por la adjudicataria para el lote 2, de 15,09 euros, defendiendo que el coste hora corregido antes de aplicar gastos generales y beneficio industrial asciende a 15,58 euros precio/hora, y, por lo tanto, si multiplicamos la cantidad resultante de 15,58 euros precio/hora por las 50.514,49 horas/año del lote 2 del contrato, el coste laboral ascendería a la cantidad de 787.062,61 euros/año.

Tampoco resulta controvertido entre las partes la aplicación del convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Córdoba publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Córdoba nº 237, de 15 de diciembre de 2023. Al respecto, es conveniente recordar que en el epígrafe b) del apartado 2 del anexo I del PCAP, respecto del cálculo del valor hora, se establece lo siguiente:



“Costes Salariales: Se han considerado los importes que se relacionan en las tablas salariales del Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial en vigor para el sector de Limpieza de Edificios y Locales de Córdoba, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba n.o 237, de 15 de Diciembre de 2023 y, al ser estos inferiores al SMI, a lo establecido en el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025, publicado en el Boletín Oficial del Estado n.o 37, de 12 de febrero de 2025.

Para el cálculo de los costes salariales se ha partido del SMI fijado en meses para 2025 y estimando un incremento interanual del 2,00% a partir del primer año del contrato (2026): SMI 2025

SMI 2025 (euros/mes)	1.184,00 €
Incremento interanual	2%

Se ha realizado el cálculo ponderado del Salario bruto anual durante el periodo temporal que abarca el contrato, mediante el sumatorio de los totales anuales del Salario Base más un porcentaje estimado del 12% de Antigüedad, correspondientes a cada uno de los periodos anuales del contrato (5 años), y teniendo presente el citado incremento interanual del 2%:

(...)

Partiendo de dicho calculo, y sumando todos los conceptos aplicables para el coste del servicio, resulta un importe/hora, excluido IVA, de **18,53 euros**, con el siguiente desglose:

(...)

1.3. Otros costes directos del servicio	Porcentaje	Euros/hora
Absentismo (4,00% del Salario bruto anual)	4,00 %	0,46 €
Plus de Transporte (art. 28.2 del Convenio) = (191 días anuales de limpieza en periodo ordinario lectivo x 5 años) x 3,80 euros		0,42€
Materiales, maquinaria y vestuario (4,20% del Coste hora total trabajador)	4,20 %	0,64 €

Sumando todos los conceptos, resulta, pues, un valor hora de licitación (IVA excluido) de **18,53 euros**.

El valor hora de licitación (IVA incluido) asciende a **22,42 euros** (22,4213 €)” (la negrita no es nuestra)

Las alegaciones giran en torno al concepto retributivo del plus de transporte previsto en el artículo 28 “*Pluses*” del referido convenio colectivo que en su apartado 2 indica lo siguiente:

“*Plus de transporte. Se establece un Plus de Transporte, igual para todas las categorías, siendo su cuantía la establecida en la tabla salarial anexa por día efectivamente trabajado.*

Este Plus se devengará por día efectivo de trabajo y proporcionalmente a la jornada, no siendo absorbible ni compensable por ningún otro concepto”.

En la tabla salarial anexa, el plus de transporte está cuantificado en 3,96 euros para el año 2025 y en 4,13%.

No discute el órgano de contratación en el informe al recurso que el referido plus integre un componente más de la estructura retributiva que establece el artículo 21 del convenio, sino que defiende que la adjudicataria con su oferta garantiza el fiel cumplimiento del convenio de aplicación, entendiendo como tal tanto el actual como aquellos acuerdos o convenios que puedan suscribirse con posterioridad durante la ejecución de este contrato,



ciñéndose y garantizando, por tanto, la observancia del convenio colectivo del sector de limpieza de edificios y locales de la provincia de Córdoba.

La adjudicataria manifiesta en sus alegaciones la cobertura de todos los costes laborales y sociales.

En el informe de viabilidad de su oferta, obrante en el expediente remitido, la adjudicataria indica lo siguiente en relación con la justificación de los costes laborales que figura en el cuadro que inserta en el apartado 02. *Estudio económico del coste salarial* (página 3 de la justificación de la viabilidad de la oferta):

“El coste hora salarial de la columna “■”, se ha calculado con la suma del coste hora del SMI más el coste de seguridad social (34,40%), el coste del plus de transporte (3,07%), coste de materiales (4,20%) y coste de absentismo (4,00%), siendo un total de 15,09 €/hora, que multiplicado por el número de horas de prestación de 50.513,80 horas año del lote 2 hace un total de 762.253,24 € de coste salarial.

***El precio hora total de la Oferta ■ de la columna “■”, se ha calculado con la suma del coste hora salarial más el coste de bonificación de personal discapacitado (-0,51%), más el coste de gastos generales (3,50%), más el coste de otros costes (1,90%) y el margen (3,00%), siendo un total de 16,28 €/hora, que multiplicado por el número de 50.513,80 horas de prestación del lote 2 hace un total de 822.380,78 € de precio de venta medio para los 5 años previstos de contrato incluidas las 4 prórrogas anuales.*

En el desglose de costes calculados por la Delegación de Educación y como se ha argumentado anteriormente, ha incrementado el coste de personal en su cálculo un 12% correspondiente a la media de antigüedad del personal a subrogar, siendo ese coste absorbido por el coste de SMI, ya que el convenio actual de limpieza de edificios y locales de Córdoba se encuentra un 23,75% por debajo del SMI año 2025.

TOTAL, SALARIOS Y COSTES SOCIALES

En este coste se han tenido en cuenta el personal necesario, tanto limpiador/a, especialista y Encargado de Sector para la correcta realización de todas las prestaciones del Contrato descritas en el PPT, siendo por cuenta de ■ todos los costes inherentes a salarios, seguridad social y cuantos otros resulten pertinentes de acuerdo con la normativa laboral, teniendo en cuenta el convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de la Provincia de Córdoba para el presente lote.

En este apartado de salarios se ha calculado el coste por valor de 10,30 meses al año debido a que la totalidad del personal que presta los servicios de limpieza en estos centros es personal fijo discontinuo y se ha contemplado los días efectivos de trabajo detallados en el PPT.

Debe tenerse en cuenta, como se explica en apartados posteriores, que en todo momento se garantiza el fiel cumplimiento del Convenio Colectivo del Sector de LIMPIEZA DE EDIFICIOS Y LOCALES de la provincia de Córdoba.

Al ser un Contrato de 12 meses de duración, se ha tenido en cuenta una provisión de subida salarial del 2,00% de promedio para cada uno de los años, según el convenio de aplicación y la estimación de subida del Salario Mínimo Interprofesional, sobre el coste de la mano de obra para el año 2025/2026 y 2026/2027. Este detalle se desglosa más detenidamente en apartados posteriores.

Dentro de estos costes, ■ ha tenido en cuenta los costes salariales derivados de las contrataciones de trabajadores adscritos al Contrato vigente de los servicios objeto de nueva contratación, en las que ■ tiene la obligación de subrogarse como empleador.

El coste de antigüedad y los pluses derivados del convenio y los extrasalariales, se han tenido en cuenta en base a los listados de subrogación definidos en los pliegos de condiciones para el presente lote, como punto de partida para la valoración. Después de realizar visitas a los centros, y de las comprobaciones realizadas, hemos podido averiguar que en los centros objeto del Contrato, el personal que está prestando el servicio no coincide al 100% con el listado de subrogación de los pliegos de condiciones”.



Por otra parte, el informe técnico que analizó la justificación ofrecida por la adjudicataria, obrante en el EA remitido, respecto de los costes laborales, indica lo siguiente:

“Para el Lote 2, la empresa cifra su proposición económica en la cantidad de 822.380,78 euros, una vez dividida por el número total de horas de servicio del Lote n.º 2 (50.514,49 horas), da como resultado 16,28 euros/hora (IVA excluido), siendo esta cuantía inferior en 0,57 euros a la suma de los costes directos estimados que configuran el parámetro objetivo para considerar una oferta anormalmente baja o desproporcionada en el Apartado 8.C. del Anexo I del PCAP (es decir, inferior a 16,85 euros precio/hora).

C) Justificación de la empresa:

En su informe, ■ garantiza el “fiel cumplimiento del Convenio Colectivo del Sector de LIMPIEZA DE EDIFICIOS Y LOCALES de la provincia de Córdoba que engloban el presente lote”, entendiendo como tal tanto el actual como aquellos acuerdos o convenios que puedan suscribirse con posterioridad durante la ejecución de este contrato, ciñéndose y garantizando, por tanto, el fiel cumplimiento del Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de edificios y locales de la provincia de Córdoba

A estos efectos, en su oferta ha tenido en cuenta “una provisión de un porcentaje sobre el coste de la mano de obra para la revisión del convenio que se aplicará una vez sea actualizado el convenio”, asumiendo siempre el coste salarial y demás derechos que puedan corresponder de todos los trabajadores de los Lotes 2, 3, 4 y 5 del presente contrato.

Antes de entrar a justificar la oferta presentada, la empresa licitadora constata previamente que “el servicio lo puede realizar en óptimas condiciones por el precio ofertado para 12 meses iniciales y sus cuatro prórrogas anuales”.

A la hora de justificar la viabilidad de la oferta económica de los citados lotes y, en concreto, para el cálculo de los costes directos del servicio, resultado de la suma de la estimación de los ‘Costes salariales’, ‘Costes sociales’ y ‘Otros costes directos del servicio’ que han servido de base para la consideración de las ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas, la empresa ha respetado la estructura de costes y partidas desarrollada en el Apartado 2, subapartado b) (Cálculo del valor hora) del Anexo I del PCAP.

Con respecto al coste del componente ‘Antigüedad’ que conforma, en suma con el Salario base anual (constituido por el Salario Mínimo Interprofesional aplicable ponderado con un incremento del 2% interanual a cinco anualidades), el coste directo del servicio ‘Salario bruto anual’, la empresa considera que el incremento del 12% de coste de antigüedad media, que constituye dicho componente, no lo tiene en consideración en su presupuestación, al constatar fehacientemente, respecto de la plantilla actual subrogada, que el importe del SMI aplicable, tanto en la anualidad inicial como en su cuatro prórrogas anuales, compensa y absorbe dicho coste, desarrollando el estudio económico de dicha justificación mediante el desglose de conceptos. A este respecto, la empresa constata “La antigüedad media calculada en este lote ha quedado absorbida dentro del coste del SMI, no siendo mayor coste sobre dicho importe establecido por el gobierno para el año 2025”.

Por tanto, una vez calculado el importe valor hora estimado sin tener en cuenta el citado coste de antigüedad media, el precio hora que la empresa ha tenido en cuenta para el cálculo de la oferta es de 15,09 euros precio/hora resultado del promedio del Coste hora salarial (incluidos los costes directos del servicio) y teniendo en consideración una provisión de subida salarial del 2,00% para cada uno de los años”.

En sede de recurso, el informe del órgano incide en la suficiencia de las justificaciones ofrecidas por la adjudicataria, y que acabamos de transcribir y, en concreto: (i) la absorción del coste de la antigüedad por el SMI, (ii) la coherencia con la plantilla subrogada, (iii) la existencia de condiciones ventajosas con proveedores, (iv) la cuantificación de gastos generales y beneficio industrial, y (v) la previsión de variación salarial. El Informe concluye que las justificantes son verosímiles y suficientes para acreditar la viabilidad económica y técnica de la oferta.



Descendiendo al caso que nos ocupa, y analizada la cuestión por este Tribunal, entendemos que la recurrente, en términos generales, incide en uno de los conceptos retributivos (el plus de transporte) en torno al que construye el motivo en que sustenta su pretensión y del que deduce la inviabilidad económica de la empresa y el incumplimiento de las condiciones laborales de los trabajadores: por no incluir la cotización, y por no incorporar la actualización, así como por la falta de contabilización en el plus de transporte de los períodos no lectivos; y la falta de inclusión del coste relativo a los días de asuntos propios de los trabajadores conforme a lo previsto en el convenio colectivo.

Ahora bien, esta alegación no puede ser compartida, ni por sí sola puede admitirse como motivo de rechazo de una oferta, salvo que se acredite que ello supondría un incumplimiento del convenio colectivo de aplicación, extremo este que no ha sido acreditado por la recurrente y, además, que el posible déficit no pudiera venir subsumido, en su caso, por otras partidas incluido el beneficio industrial, conforme a la doctrina mantenida por este Tribunal.

Es más, el informe del órgano al respecto incide, en línea con lo determinado en el informe técnico que se emitió para valorar la viabilidad, que en su oferta la adjudicataria garantiza el cumplimiento fiel del convenio y ha tenido en cuenta una provisión de un porcentaje sobre el coste de la mano de obra para la revisión del convenio que se aplicará una vez sea actualizado este, asumiendo siempre el coste salarial y demás derechos que puedan corresponder de todos los trabajadores del presente contrato (con mención de los lotes 2, 3, 4 y 5 siendo el lote 2 el objeto de la presente impugnación).

Asimismo, la adjudicataria en su justificación indica que ha tenido en cuenta los costes salariales derivados de las contrataciones de trabajadores adscritos al contrato vigente de los servicios objeto de nueva contratación, en las que tiene la obligación de subrogarse como empleador, añadiendo que el coste de antigüedad y los pluses derivados del convenio y los extrasalariales, se han tenido en cuenta en base a los listados de subrogación definidos en los pliegos de condiciones para el presente lote, como punto de partida para la valoración.

Por otra parte, ha de tenerse en consideración que la adjudicataria en la justificación ofrecida, respecto de los costes salariales, incide también en las bonificaciones por la contratación de personal con riesgo de exclusión social y/o diversidad funcional, que como señala, le permite la obtención de una bonificación por parte del Estado, indicando que, para este lote se ha tenido en cuenta en el cálculo la bonificación a las cuotas de seguridad social de 30 h/semanales por ser personal discapacitado siendo el equivalente de bonificación del 2,34% de total de las cuotas (34,40%).

Por tanto, consideramos, por todas las razones expuestas, que procede desestimar el motivo de impugnación en los términos analizados.

3º Sobre la falta de justificación de la asunción del gasto de las mejoras.

La cuestión controvertida versa sobre la insuficiente justificación del gasto en el material de reposición durante cinco meses de ejecución en relación con nueve de los doce centros de referido lote 2, señalando la recurrente que, teniendo en cuenta que para estos nueve centros, está teniendo un gasto medio real de 480,35 euros mensuales (IVA excluido), si extrapolamos dicho resultado a los doce centros del lote 2 del contrato objeto del presente recurso y teniendo en cuenta que el contrato se presta durante 10,3 meses al año (periodo lectivo), se obtiene un coste anual en materiales de 6.596,81 euros en el curso, cifra muy superior a la que ofrece la adjudicataria (3.900 euros)



La recurrente no admite la justificación de la adjudicataria sobre “rappels” y descuentos por volumen de compras y considera que, aun admitiendo dicha circunstancia, por su volumen de negocios como máximo, solamente podrían alcanzar aquellos el 20%, arrojando unos costes de materiales de 5.276,65 euros/año (IVA excluido).

El órgano de contratación en su informe insiste en la coherencia económica y técnica de la oferta de la adjudicataria también respecto de este concreto extremo.

La adjudicataria, en sus alegaciones, defiende la viabilidad de su oferta puntualizando lo siguiente.

- “ Bolsa de horas (2%): Viabilidad acreditada mediante gestión interna de personal y previsión en el coste hora.*
- Suministro higiénico: Cubierto con economías de escala y acuerdos de compra; la cifra presupuestada es coherente y fue revisada por el órgano técnico.*
- Pintadas y emergencias: Integradas en la estructura operativa y equipamiento amortizado; no generan coste adicional significativo.*
- Puntuaciones: Todos los licitadores obtuvieron la misma puntuación en mejoras; la diferencia se debió solo a la oferta económica”.*

Pues bien, para el enfoque de la cuestión hemos de acudir a la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de valorar la oferta en su conjunto cuando se trata de la determinación de la viabilidad de una oferta incurso en presunción de anormalidad, este Tribunal en muchas ocasiones, entre otras en sus Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 416/2021, de 28 de octubre, sostiene que *«en las ofertas inicialmente incursas en baja anormal, la verificación por parte del órgano de contratación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada entidad licitadora; en este sentido, la normativa sobre justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas no impone de forma absoluta la necesidad de valorar la coherencia económica de la oferta en sí misma considerada, sino si es viable que la entidad licitadora ofertante la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia licitadora. No cabe, por tanto, al menos como principio, extender ese análisis de viabilidad de la oferta a aquellas partidas de la misma que quedan al arbitrio de la empresa licitadora, como ocurre con los gastos generales o el beneficio industrial, quien las puede incluir en el porcentaje que estime pertinente, sin que los pliegos, ni las reglas de contratación establezcan fórmulas o porcentajes para la determinación o inclusión de tales partidas económicas (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 28/2016, 11 de febrero, 294/2016, de 18 de noviembre, 328/2016, de 22 de diciembre y 26/2017, de 3 de febrero, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1157/2015, de 18 de diciembre).».*

Entre esas circunstancias que convergen en la oferta de la adjudicataria se encuentra la existencia de condiciones ventajosas por acuerdos con los proveedores (que pone de manifiesto la adjudicataria en la justificación de la viabilidad de su oferta) pero a ello hay que unir, además, la reducción de los gastos generales y del beneficio industrial.

Así, en el caso que nos ocupa, la adjudicataria señala que el motivo principal de la reducción de los gastos generales (que cifra en un 3,50%) se debe al gran crecimiento de volumen de negocio que está obteniendo en los últimos años (una media anual del 28,57% desde el año 2021), lo que le permite reducir esta partida de gastos generales al porcentaje asignado al contrato. Por otra parte, respecto del beneficio industrial (3,00% del precio de venta ofertado) el porcentaje asignado se justifica en el hecho de que para la adjudicataria los centros docentes Curso 2025/2026 – 2026/2027 de la Delegación Territorial de Córdoba representen un cliente estratégico, de envergadura y de gran repercusión, con un objetivo fundamental que es incrementar la presencia y el alcance del



servicio en los centros de la provincia que gestionamos actualmente y para continuar su crecimiento dentro del territorio nacional, y en especial en la zona sur, y así consolidarse como empresa referente del sector.

Conviene recordar, al respecto, 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 otras, 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).

Por otra parte, respecto del alegato relativo a que la viabilidad de la oferta se basa en meras hipótesis y suposiciones, no puede prosperar a la vista de la justificación ofrecida por la adjudicataria, que hemos transcrito parcialmente a lo largo de la presente resolución, y del examen de esta que ha efectuado este Tribunal sobre la base del informe técnico obrante en el expediente. Como indica la adjudicataria en su escrito de alegaciones el artículo 149.4 de la LCSP exige una justificación detallada, pero ello no impide, conforme a la doctrina que acabamos de transcribir, que se valore la coherencia económica de la oferta presentada atendido a las propias condiciones de la licitadora, que, en el presente caso, viene representadas por las circunstancias concomitantes puestas de manifiesto en aquella (amortización de maquinaria, centralización de compras, cumplimiento del convenio y provisión de costes, bonificaciones de la SS)

Las razones anteriormente expuestas conducen a concluir que no cabe acoger la alegación de que la oferta de la adjudicataria se basaba en meras hipótesis y suposiciones, por lo que no puede prosperar la alegación de la recurrente en tal sentido.

Por los motivos expuestos, procede la desestimación del motivo, y, por tanto, del recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación solicita la imposición de multa a la recurrente justificándolo en las siguientes alegaciones:

“El art. 58.2 LCSP faculta a los órganos competentes para imponer multa cuando se aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la petición de medida cautelar, atendiendo a la gravedad de la conducta y al perjuicio causado. ■ ha interpuesto el recurso a sabiendas de que existen elementos de juicio que permiten considerar que dicha interposición persigue la prolongación de la prestación del servicio por el contratista saliente (beneficio económico por prórroga forzada), a costa del interés general y de la normal sustitución del adjudicatario; que las alegaciones de ■ reproducen objeciones ya valoradas técnicamente y no incorporan prueba que desvirtúe los análisis técnicos efectuados.

Por lo que se solicita del Tribunal que, si procede la desestimación del recurso, se acuerde la imposición a ■ de la sanción prevista en el artículo 58.2 LCSP, motivando la concurrencia de temeridad o mala fe y determinando la cuantía en atención a la intensidad del abuso, el beneficio perseguido y el perjuicio causado. La resolución del Tribunal deberá especificar los antes mencionados hechos concretos que justifican la sanción (finalidad dilatoria; inexistencia de elementos nuevos de desvirtud). El perjuicio fundamental se deriva del hecho de que de otra manera hubieran podido formalizarse en tiempo y forma con la empresa adjudicataria actual ■, para la correcta entrada en ejecución con fecha 1 de diciembre de este año, lo que genera un perjuicio para esta Administración Pública. La unificación de lotes operada para el actual contrato de limpieza por el que se reducen los 7 lotes anteriores a los 5 lotes actuales, reorganizando, por tanto, la distribución de los centros docentes a limpiar, la paralización en la for-



malización que conlleva que la presente interposición de recurso para el Lote n.º 2 (en contratación de emergencia) por parte de ■ afecta a la totalidad de los centros del antiguo Lote n.º 2 y algunos centros del antiguo Lote n.º 5 del anterior contrato. La suma del importe mensual a tanto alzado (IVA Incl.) a abonar a las empresas de limpieza (lotes 2 y 5) por tener que ejecutar la prórroga forzosa meses completos conlleva un gasto mensual de 125.784,33 €, mientras que la mensualidad a tanto alzado (IVA incl.) del que hubiera sido el nuevo contrato para el Lote 2 conllevaría un gasto mensual de 82.923,40 €. En consecuencia, y como resultado de la diferencia entre ambas cuantías, la paralización en la formalización del Lote 2 que supondría un perjuicio mensual de 42.860,93 € para esta Delegación Territorial.

Esta Delegación Territorial entiende que dichas circunstancias, conocidas por la empresa recurrente ■ han sido decisivas para interponer el presente recurso, dilatando dicha acción en lo posible para agotar los plazos, de manera que la paralización en la formalización de los lotes con ocasión de la interposición del presente recurso coincida con la fecha límite para la citada formalización con la nueva empresa adjudicataria, forzando así las prórrogas forzosas a su favor de aquellos lotes en los que era adjudicataria tanto su empresa como la perteneciente a su grupo de empresas ■.).”.

El artículo 58.2 de la LCSP dispone que «En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».

En este sentido, la Sentencia de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, señala que:

«Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014, recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015, recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014, recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))»

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos



sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, « *La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación*».

En este supuesto, tras el análisis del contenido del presente recurso, este Tribunal no aprecia la temeridad manifiesta que denuncia la recurrente, y considera que, pese a que es la actual contratista y pudiera inferirse de ello la finalidad dilatoria del procedimiento de adjudicación y el consiguiente retraso en la formalización del contrato que, según indica el órgano, debiera haber comenzado a ejecutarse el 1 de diciembre pasado, esta circunstancia por sí sola no permite afirmar la constatación de una finalidad clara y evidente de uso abusivo del recurso especial. Además, el hecho de que el lote 2 en su configuración actual pudiera corresponder a un lote actualmente contratado por la vía de emergencia no es tampoco razón que justifique la imposición de multa habida cuenta que se trata de circunstancias exógenas a la conducta de la recurrente y que tienen que ver más con la debida planificación contractual como mandato impuesto por la LCSP a los órganos de contratación por exigencia del principio de eficiente utilización de los fondos públicos.

En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente incurra en absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

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 ■ contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio Limpieza Centros docentes públicos curso 25/26 y 26/27» (Expediente CONTR 2025 0000254101) con relación al **lote 2** convocado por la Delegación Territorial de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Córdoba.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de licitación respecto del lote 2.

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 partes interesadas en el procedimiento.

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

