

**Recurso 753/2025**  
**Resolución 26/2026**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 30 de enero de 2026.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■, que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (**UTE** ■) (en adelante, UTE recurrente), en el contrato denominado «Servicio de limpieza de las sedes de los órganos judiciales de Sevilla y provincia, de la ciudad de la justicia, del archivo general judicial y de la sede del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Sevilla incluida la desinsectación, desratización y desinfección», expediente CONTR 2025 0000064012, contra la resolución de adjudicación del mismo a la futura UTE Limpieza Justicia a constituir por las entidades ■ y ■ (en adelante, UTE adjudicataria), convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

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

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** La mesa de contratación en sesión celebrada el 14 de julio de 2025, entre otras consideraciones, adoptó el siguiente acuerdo: «*La Mesa de Contratación acepta el informe técnico, que concluye que la oferta de la empresa no es viable proponiendo su exclusión. En consecuencia, la Mesa acuerda la exclusión de la ■ ... del procedimiento de licitación, por no considerarse viable su oferta económica*».

Ante tal exclusión la persona propuesta como representante de la futura UTE adjudicataria, interpuso recurso especial en materia de contratación, con fecha 1 de agosto de 2025 (Recurso 434/2025), que fue estimado parcialmente mediante la Resolución 546/2025, de 12 de septiembre, de este Tribunal.

**TERCERO.** El 29 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la UTE recurrente contra la resolución de adjudicación del contrato, de fecha 4 de diciembre de 2025.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 30 de diciembre de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte un informe sobre el mismo, así como, la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterar la petición, lo solicitado fue recibido en este Órgano el día 12 de enero de 2026.

Por último, el citado día 12 de enero de 2026, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas al recurso interpuesto, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la UTE 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.**

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 Administración Pública, 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.

### **TERCERO. Legitimación.**

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora que ostenta el segundo lugar en el orden de clasificación de las proposiciones. Por tanto, una eventual estimación de la pretensión ejercitada la situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

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

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto. Consideración previa: de las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la adjudicación del contrato.**

Dado que este expediente fue objeto de un anterior recurso, resulta conveniente precisar las actuaciones realizadas en el procedimiento que conllevaron a la adjudicación del contrato.



- La mesa de contratación, celebrada el 18 de junio de 2025, identificó que la oferta económica de la UTE adjudicataria, estaba incurso en presunción de anormalidad, por lo que le dio audiencia, presentando la misma, con fecha 25 de junio de 2025, informe justificativo de la viabilidad de su oferta.

- A la vista de la citada justificación y de sendos informes del asesor técnico del Servicio de Infraestructuras, la mesa de contratación celebrada el 14 de julio de 2025, acordó la exclusión de la UTE adjudicataria por no considerarse viable su oferta económica.

- Contra la citada exclusión la UTE adjudicataria interpuso un recurso especial en materia de contratación (Recurso 434/2025), el 1 de agosto de 2025.

- El recurso fue resuelto mediante la Resolución 546/2025, de 12 de septiembre, de este Tribunal, por la que se estimó parcialmente el mismo, con los efectos de anular “*el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación de exclusión de la oferta de la ... [UTE adjudicataria], con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir, si lo estima necesario, a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos analizados en la presente resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.*”

- Mediante Resolución de fecha 2 de octubre de 2025, el órgano de contratación ordenó la retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta.

- Con fecha 6 de octubre de 2025, el asesor técnico del órgano de contratación emite informe en el que determina “*...que no concurren otras causas que justifiquen la falta de viabilidad de la oferta, distintas a las ya indicadas en el informe del 03/07/2025, se acepta la viabilidad de la misma, de conformidad con lo estipulado en la Resolución anteriormente referenciada.*”

- Con fecha 7 de octubre de 2025, la mesa de contratación, sobre la base de lo dispuesto en el citado informe, concluyó que la oferta de la UTE adjudicataria era viable y elevó al órgano de contratación propuesta de aceptación de la oferta presentada.

- Con fecha 4 de diciembre 2025, el órgano de contratación adjudicó el contrato a la UTE adjudicataria, resolución que ha sido impugnada mediante el presente recurso.

## **SEXTO. Fondo del asunto. Incumplimiento de la Resolución 546/2025, de 12 de septiembre, de este Tribunal. Falta absoluta de motivación del informe técnico.**

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

Considera que “*la Resolución 546/2025, de 12 de septiembre, del TARCJA, ... no ordena en modo alguno la aceptación automática de la oferta, sino que acuerda la retroacción del procedimiento con un mandato expreso, concreto y jurídicamente delimitado, y así:*

*1) En ningún momento el TARCJA declara que el denominado «Escenario 1» resulte viable, ni que los cálculos económicos en él contenidos sean correctos o suficientes para cubrir los costes derivados de la ejecución del contrato. El Tribunal se limita a eliminar el obstáculo formal que había impedido a la Mesa de Contratación entrar en el fondo del análisis, ordenando que dicho examen material se realice ahora de forma efectiva.*



2) El propio Tribunal afirma expresamente que el análisis técnico correcto debía centrarse exclusivamente en el «Escenario 1» de la justificación presentada por la UTE.

3) Asimismo, ordena que, una vez retrotraído el procedimiento, el órgano de contratación:

- Analice correctamente la justificación de la baja en los términos precisados en la propia Resolución, y
- Requiera, en su caso, la información o documentación complementaria que estime necesaria para verificar la viabilidad de la oferta, sin que ello pueda suponer modificación alguna de la proposición presentada”.

Continua, manifestando que “lejos de llevar a cabo el análisis económico detallado, el desglose de costes y la verificación de la adecuación de la oferta al convenio colectivo aplicable que el Tribunal ordenó realizar respecto del «Escenario 1», el Informe Técnico de 6 de octubre de 2025 se limita a despachar la cuestión con un único párrafo de una alarmante simplicidad y absoluta falta de contenido técnico, en el que se afirma:

«A la vista de lo indicado en los Fundamentos de Derecho [...] y dado que no concurren otras causas que justifiquen la falta de viabilidad de la oferta, distintas a las ya indicadas en el informe del 03/07/2025, se acepta la viabilidad de la misma, de conformidad con lo estipulado en la Resolución...»

De este modo, el informe técnico parte del erróneo presupuesto de que la eliminación por el Tribunal de la dualidad de los escenarios 1 y 2 comporta automáticamente la viabilidad de la oferta. Tal conclusión es manifiestamente incorrecta.

La anulación del motivo formal apreciado por el TARCJA obligaba, precisamente, a realizar ex novo el análisis material que no se llevó a cabo en julio, esto es, examinar los cálculos económicos del «Escenario 1», contrastarlos con los costes laborales reales derivados del convenio colectivo aplicable y verificar si tales cálculos permiten cubrir de forma efectiva el coste del servicio.

Ese análisis simplemente no existe. El informe técnico de octubre de 2025 carece por completo de cálculos, de comprobaciones de costes salariales y sociales, de verificación de las obligaciones de subrogación, o de valoración alguna sobre la viabilidad económica real de la oferta ... incurriendo en una falta absoluta de motivación material y en una desviación de poder”.

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

El órgano de contratación en su informe al recurso afirma que «resuelto el RCT 434/2025, se deja sin efecto el Acuerdo de la Mesa de Contratación de 14 de julio de 2025 por el que se excluye la proposición presentada por ...[la UTE adjudicataria], del procedimiento de adjudicación y se ordena la retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta mediante Resolución de fecha 2 de Octubre de 2025.

Asimismo, indica que «atendiendo a lo expuesto en la resolución, con fecha 6 de octubre de 2025, el Asesor Técnico de esta Delegación emite informe en el que determina: “...que no concurren otras causas que justifiquen la falta de viabilidad de la oferta, distintas a las ya indicadas en el informe del 03/07/2025, se acepta la viabilidad de la misma, de conformidad con lo estipulado en la Resolución anteriormente referenciada”» por lo que “en virtud de lo establecido en el artículo 149.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con fecha 7 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación acepta el informe técnico concluyendo que la oferta de la empresa es viable y eleva al Órgano de Contratación propuesta de aceptación de la oferta presentada”, adjudicándose posteriormente el contrato a la misma.



Por último, indica que *“tras la recepción tanto de la resolución dictada en el recurso precedente como del correspondiente informe del técnico de la delegación de la oferta incurra en presunción de anormalidad, el órgano de contratación procedió a la sustanciación del trámite ordinario. Al no haberse apreciado causas legales de exclusión, la licitadora ha resultado propuesta como adjudicataria, en estricta observancia de los criterios de valoración previstos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) ... se constata que el nuevo recurso especial en materia de contratación reitera, como fundamento de su pretensión, la posible exclusión de la adjudicataria por incurrir en oferta anormalmente baja (o baja temeraria), existiendo, por tanto, una identidad sustancial de objeto y causa con el recurso previamente interpuesto”*.

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

La UTE adjudicataria en su escrito de alegaciones indica, en primer lugar, que se ha producido una vulneración del deber de confidencialidad ya que considera que del propio escrito impugnatorio *“se puede inferir que las recurrentes han tenido acceso al contenido íntegro de la justificación de la baja presentada por ...[la UTE adjudicataria]. Pues bien, este acceso ha sido concedido por el órgano de contratación a pesar de constar designado como confidencial el documento de justificación de la oferta, circunstancia que impedía su divulgación de conformidad con lo dispuesto por el art. 133.1 de la LCSP... Por tanto, en el presente caso, el órgano de contratación debería haber respetado la declaración de confidencial realizada por esta parte o, en caso de considerarla excesiva o modulable al ponderarla con el derecho de acceso al expediente de las recurrentes, al menos debería habernos requerido para regular su alcance, pero en ningún caso podía divulgar su contenido de manera indiscriminada, como ha hecho”*.

Por ello solicitan a este Tribunal *“que aprecie la vulneración de los mandatos contenidos en los arts. 52.1 y 133.1 de la LCSP que ha sido puesta de manifiesto y, con ella, la existencia de defectos en el procedimiento seguido para la interposición del recurso especial en materia de contratación que nos ocupa, todo ello en tanto que se erige como garante último de la confidencialidad y el derecho a la protección de los secretos comerciales en relación con la información contenida en el expediente de contratación, por aplicación de lo dispuesto en el art. 56.5 de la LCSP y, en consecuencia, se acuerde no entrar a valorar las alegaciones formuladas de contrario que traen causa directa del acceso indebido a nuestra justificación de viabilidad, por haberse obtenido con quebrantamiento de las garantías del procedimiento y del artículo 133.1 de la LCSP”*.

Acto seguido, la UTE adjudicataria indica que *“que la nueva valoración de la justificación, que ha servido de base para la adjudicación ahora impugnada, no es sino el resultado del estricto cumplimiento de lo ordenado por este mismo Tribunal en su Resolución n.º 546/2025, de 12 de septiembre, la cual retrotrajo las actuaciones precisamente para que el órgano de contratación volviera a analizar dicha justificación bajo los parámetros y fundamentos jurídicos en ella establecidos, como así ha hecho.*

*De este modo, la recurrente pretende, en realidad, reabrir un debate sobre una cuestión que ya fue objeto de examen y pronunciamiento por este Tribunal”*.

A continuación, manifiesta que el acuerdo de adjudicación está suficientemente motivado y que como la mesa de contratación no le requirió información ni documentación complementaria *“a los efectos de justificar la viabilidad de la oferta en los términos analizados por el TARCJA ... solo cabe entender que la mesa de contratación no identifica otros motivos de exclusión diferentes a los indicados en la primera exclusión, los cuales... decayeron a la vista de la Resolución n.º 546/2025 de este TARCJA, de 12 de septiembre. En este sentido, debemos invocar el principio de discrecionalidad técnica de la Administración”*.



Por último, señala que *“en cuanto a la extensión de la motivación dada por la mesa de contratación para aceptar la viabilidad de nuestra oferta ... la doctrina administrativa viene admitiendo, pacíficamente y con carácter general, la motivación in aliunde o por remisión a informes que obran en el expediente administrativo ... por otro lado, ... la exigencia de motivación reforzada se circunscribe a los supuestos en que la mesa vaya a optar por la exclusión del licitador que ha incurrido en baja anormal, no precisándose el mismo nivel de detalle en los supuestos en que se acepta la oferta como viable en sus propios términos”*.

#### **4. Consideraciones del Tribunal.**

Expuestos los antecedentes necesarios y las alegaciones de las partes, procede examinar, en esta primera causa del recurso, si el órgano de contratación ha ejecutado o no adecuadamente la Resolución 546/2025, de 12 de septiembre, de este Tribunal, lo que viene a ser materialmente un incidente de ejecución.

Como se ha expuesto, la UTE recurrente viene a afirmar que el órgano de contratación no ha ejecutado correctamente la citada resolución, ya que no ha examinado ni motivado los cálculos económicos del *“escenario 1”*, realizando un informe técnico que *“carece por completo de cálculos, de comprobaciones de costes salariales y sociales, de verificación de las obligaciones de subrogación, o de valoración alguna sobre la viabilidad económica real de la oferta”*.

Para determinar el cumplimiento o no de la Resolución 546/2025, es necesario recordar lo indicado en la misma.

Como se ha expuesto en el antecedente de hecho segundo, la mesa de contratación en sesión celebrada el 14 de julio de 2025, en relación con la justificación de la viabilidad de la oferta de la UTE adjudicataria, adoptó el siguiente acuerdo: *«la Mesa de Contratación acepta el informe técnico, que concluye que la oferta de la empresa no es viable proponiendo su exclusión. En consecuencia, la Mesa acuerda la exclusión de la UTE Limpieza Justicia ... del procedimiento de licitación, por no considerarse viable su oferta económica»*.

En este punto es importante recordar el contenido de dicho informe técnico sobre el análisis de la justificación de la oferta de la UTE adjudicataria, inicialmente incurra en presunción de anormalidad, suscrito el 11 de julio de 2025 por la persona titular de la asesoría técnica del Departamento de Infraestructuras de la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla (en adelante informe de viabilidad de 11 de julio de 2025), que dispone lo siguiente:

*«Se redacta el presente informe, para el asesoramiento técnico de la mesa de contratación conforme al artículo 149.4 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público habiendo identificado la mesa de contratación en su sesión de fecha 18 de Junio de 2025 las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad y habiendo solicitado a la licitadora afectada, justificación de la baja tal y como queda reflejado en el Acta n.º 3 de fecha 20 de Junio de 2025 correspondiente a la citada sesión de apertura de los sobres n.º 3 relativa al expediente de contratación de referencia.*

*Los datos económicos de la licitación son los siguientes:*

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

*Umbral baja anormal: 2.027.218,2 €*



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

*Requerida por la mesa de contratación a la licitadora para que presente informe que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos, con fecha 25 de junio de 2025 tiene entrada la documentación requerida en este órgano gestor.*

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

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

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

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

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

*En el segundo escenario, la licitadora realiza los cálculos con la propuesta de horas indicada en la respuesta a la consulta no vinculante ya referida. En este caso, prescinde de nueve trabajadores indefinidos a los que despediría de forma improcedente sustituyéndolos por trabajadores que subcontrataría a un centro especial de empleo de iniciativa social ...; no incluye en el cómputo y cálculo a los trabajadores con contratos de interinidad alegando la volatilidad de los mismos así como que sustituyen a los trabajadores en excedencia que sí han sido incluidos en el cómputo; y no considera al trabajador que se encuentra en situación de incapacidad permanente.*

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

*• En cuanto a los restantes costes: por lo que se refiere al coste de absentismo, la licitadora partiendo del trabajo de campo realizado y su propia experiencia lo cifra en un 2,5% en ambos escenarios; en relación a materiales y uniformes, se señala que el coste asciende a un 4% del coste total de mano de obra en ambos escenarios; maquinaria y vehículos alcanzan un coste de 8.365,32€ anuales en ambos escenarios; por otra parte, se alude al*



coste de subcontratación (desinsectación, desratización, y desinfección), mejoras y otros; y finalmente, se cifran los porcentajes de costes generales de estructura (0,75% en ambos escenarios) y el beneficio industrial (4,36% en el primer escenario y 0,5% en el segundo escenario).

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

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

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

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

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

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



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

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

## CONCLUSIÓN

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

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

*Además, señalar que la otra empresa integrante de la UTE a constituir ..., No ha presentado informe pese a haber sido requerida para ello, siendo ello razón para no considerar justificada la oferta.*

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

Una vez expuesto el informe técnico, procede analizar lo que dictaminó este Tribunal respecto a cada una de las causas por las que el asesor técnico en su informe entendió que la oferta de la UTE adjudicataria no era viable.

### **a) Sobre la inexistencia de causa de exclusión por falta de respuesta al requerimiento de justificación de la viabilidad de la oferta de una de las empresas integrantes de la UTE.**

En el fundamento de derecho sexto de la Resolución 546/2025 se indica que “no es posible admitir como una de las causas de rechazo de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, como hace el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 aceptado por la mesa de contratación, el que la otra empresa integrante de la unión temporal a constituir no ha presentado justificación de la oferta pese a haber sido requerida para ello.

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

### **b) Sobre la contrastada viabilidad de la oferta presentada por la UTE adjudicataria.**

En el fundamento de derecho séptimo de la Resolución 546/2025 se hace constar que “tras el análisis tanto del apartado 2 del anexo I del PCAP como de la cláusula 6.1 del PPT se ha de indicar, como se afirma por la recurrente en la justificación de su oferta, que los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa adjudicataria, siendo en este caso y en base a los citados pliegos, la empresa adjudicataria la responsable de designar el personal de limpieza en número y cualificación correspondientes al programa de trabajo ofertado, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en los pliegos.



*Al respecto, no es posible aceptar, como pretende el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025, que exista una prevalencia de un pliego sobre otro ... sin que, como se ha indicado en cuanto al número de horas mínimas por semana, exista una discordancia entre el apartado 2 del anexo I del PCAP y la cláusula 6.1 del PPT.*

Respecto a los dos escenarios planteados por la UTE adjudicataria para justificar la viabilidad de su oferta, el Tribunal se pronuncia indicando que *“la verdadera justificación de la oferta presentada por la UTE ahora recurrente se encuentra en el escenario 1, en la que afirma que se justifica la oferta económica presentada por su empresa atendiendo al dimensionado llevado a cabo por su personal técnico especializado, en lo que a horas semanales de servicio a prestar se refiere a fin de conseguir el estricto cumplimiento de lo recogido tanto en los pliegos que rigen la presente licitación, como en la propuesta técnica presentada”.*

Finaliza el citado fundamento de derecho señalando que *“no es posible afirmar que en la justificación de la viabilidad se haya producido una modificación de la oferta inicialmente presentada, siendo la justificación contemplada en el escenario 1 la que el órgano de contratación tuvo que haber analizado. Procede, pues, estimar parcialmente en los términos indicados la alegación de la recurrente en la que afirma la contrastada viabilidad de su oferta”.*

### **c) Sobre el cumplimiento de las obligaciones laborales que corresponden a la persona empresaria.**

En el fundamento de derecho octavo de la Resolución 546/2025 se hace constar que el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 califica la oferta de la UTE adjudicataria como *“incongruente con lo exigido en el Convenio Colectivo”*, planteando tres cuestiones.

#### **c).1. Sobre la desvinculación de nueve personas trabajadoras tras su subrogación.**

Frente a lo indicado en el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 de que *“en la medida en que la empresa pretende subrogar para despedir, está planteando una práctica jurídicamente inadecuada que no puede ser aceptada”*, el Tribunal manifiesta que *“no es posible en el supuesto que se examina considerar que es una práctica jurídicamente inadecuada despedir a parte del personal subrogado. Debe, pues, darse la razón a la recurrente cuando afirma que una vez que las personas trabajadoras son subrogadas, pasan a formar parte de la plantilla de la nueva entidad adjudicataria, quien, como cualquier persona empleadora, ostenta el poder de dirección y organización de sus recursos productivos, el cual incluye la facultad de adaptar la plantilla a las necesidades reales del servicio para garantizar su eficiencia y viabilidad económica, siempre que se respeten los procedimientos y derechos legalmente establecidos.*

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

#### **c).2. Sobre la no inclusión de las personas trabajadoras interinas.**

Frente a lo indicado en el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 de que *“habiendo sido tenidas en cuenta las horas del personal interino para calcular el presupuesto, no pueden ahora eliminarse, dado que el contenido de los Pliegos es vinculante”*, el Tribunal manifiesta que *“los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa adjudicataria ... no es posible aceptar como pretende el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 que exista una prevalencia de un pliego sobre otro ...*

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



### **c).3. Sobre la subida salarial propuesta por la UTE adjudicataria en la justificación de la viabilidad de su oferta.**

Frente a lo indicado en el informe de viabilidad de 11 de julio de 2025 de que “*la licitadora aplica una subida salarial interanual del 2,5% que resulta inferior a la exigida en el PCAP (3%), y que no cubre el incremento experimentado por el IPC*”; el Tribunal manifiesta que “*la previsión establecida en el pliego sobre la subida salarial interanual del 3%, no es más que una estimación para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos o cláusulas que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que dicho incremento le pueda ser exigible a las entidades licitadoras que, en todo caso, tal y como se afirma por la recurrente, de aprobarse un convenio con una mayor subida del 2,5%, esta debe ser cubierta por la propia licitadora, en virtud del principio de riesgo y ventura, con lo que este argumento no es suficiente para excluir la oferta.*”

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

En cuanto a los **efectos de la estimación parcial del recurso** ya hemos indicado que la Resolución 546/2025 señalaba que “*la corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a octavo de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo de 14 de julio de 2025 de la mesa de contratación de exclusión de la oferta de la UTE ahora recurrente, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir, si lo estima necesario, a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos analizados en la presente resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.*”

Pues bien, respecto 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 (en adelante, TACRC), manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello al indicar que «*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*».

En definitiva, 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 estos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada, circunstancia, esta última, que ha acaecido en el presente contrato.

Si bien, aunque como indica la recurrente, el informe técnico adolece de una “*simplicidad y absoluta falta de contenido técnico*”, no es menos cierto que en el mismo hay una expresa manifestación del técnico que ha analizado la documentación presentada para justificar la viabilidad de la oferta, al indicar que acepta la misma “*dado que no concurren otras causas que justifiquen la falta de viabilidad de la oferta, distintas a las ya indicadas en el informe del 03/07/2025*”.

Por tanto, el técnico, una vez analizada la documentación, está indicando que, como los únicos reparos que tenía para aceptar la viabilidad fueron resueltos por este Tribunal, ya no hay impedimento para considerar viable la oferta y no necesita pedir aclaraciones a la licitadora, no estando obligado a reproducir los términos de la documentación justificativa, como manifiesta el TACRC en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano: «*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.

Es decir, se exige motivación reforzada solo en caso de exclusión, no en caso de aceptación de la oferta. Cuando la oferta se considera viable, basta con que el órgano técnico indique que no concurren causas que la invaliden. El informe de octubre no sustituye al de julio, sino que se limita a verificar que las causas previamente objetadas ya fueron resueltas por la resolución 546/2025. Por lo tanto, no hay simplicidad contradictoria, sino una motivación suficiente conforme al estándar exigible para la aceptación de la oferta, que es mucho menos rígido que el requerido para excluir.

Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) emitió Sentencia en el asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analizaba, 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.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos esta causa de recurso.

#### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la alegación de nuevos motivos para considerar inviable la oferta.**

La UTE recurrente también pone de manifiesto una serie de causas, con argumentos distintos a los analizados en el anterior recurso, por las que entiende que la adjudicataria debió ser excluida “*al fundamentarse en omisiones críticas y premisas jurídicamente inadecuadas, tratándose en definitiva de una justificación incompleta y basada en hipótesis inadecuadas que no explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios*”.



Indica la UTE recurrente que tales argumentos (concretamente siete) “no fueron ni podían ser objeto de alegación en su práctica totalidad en el recurso especial anterior (n.º 434/2025), toda vez que, en aquel momento, esta parte ostentaba la condición de interesada —no de recurrente—, y sus alegaciones debían ceñirse necesariamente al contenido del recurso interpuesto por la UTE ahora adjudicataria, que se limitaba a impugnar los concretos motivos de exclusión recogidos en el informe técnico de 11 de julio de 2025. En la presente fase, en cambio, como recurrente frente a la adjudicación, y una vez se ha tenido acceso —hace escasamente una semana— a la justificación de la baja presentada por la adjudicataria, corresponde a esta parte poner de manifiesto todos los déficits de dicha justificación que determinan la inviabilidad de la oferta y que, según se expuso en la alegación precedente, no fueron objeto de análisis por la Administración, pese al mandato expreso del Tribunal de llevarlo a cabo”.

En este sentido la UTE adjudicataria manifiesta, acertadamente, que “la recurrente pretende, en realidad, reabrir un debate sobre una cuestión que ya fue objeto de examen y pronunciamiento por este Tribunal. A lo sumo, la controversia podría versar sobre una eventual inexecución de aquella resolución, pero no sobre una nueva revisión de la actuación del órgano de contratación en el ejercicio de la competencia que le es propia para valorar y aceptar la viabilidad de la oferta, máxime cuando dicha aceptación se ha producido en ejecución de un mandato de este Tribunal.

En puridad, el recurso se dirige contra una cuestión ya revisada, por lo que carece de objeto y procedería su desestimación”.

Al respecto, hay que indicar que, habiéndose analizado en el anterior recurso la viabilidad de la oferta y habiendo manifestado la UTE recurrente, en su calidad de interesada, los motivos por los que consideraba inviable la oferta, no es posible, teniendo en cuenta que el informe justificativo de la viabilidad es el mismo, que con ocasión de un posterior recurso vuelva a cuestionar la citada viabilidad en base a otros argumentos que no indicó al hilo de su participación en el recurso anterior, porque si ello se permitiera, la justificación de la viabilidad o inviabilidad de la oferta nunca adquiriría firmeza y su plazo de impugnación no precluiría, lo que no puede admitirse por elementales razones de seguridad jurídica, principio que es de alcance constitucional y se consagra en el artículo 9.3 de la Constitución.

No está permitida una impugnación en cascada que eternice los procedimientos. El análisis de viabilidad de la oferta es un acto único, y la parte conocía su contenido desde el primer recurso. Es decir, aunque fuera interesada en el recurso previo, podía haber formulado todas las alegaciones que quisiera sobre el informe técnico, de tal modo que permitir reabrir el debate en cada fase supondría perpetuar la impugnación, además de ser contrario al principio de seguridad jurídica al cerrarse cuestiones ya analizadas en una resolución firme.

De modo similar, el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece, respecto a los recursos jurisdiccionales, que “no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”.

A mayor abundamiento, respecto a lo manifestado por la recurrente de que, aun reconociendo que los pliegos no fijan un número mínimo de horas para la ejecución del servicio, entiende que hay una falta de motivación material, al no haber valorado la Administración “si la dotación horaria propuesta permitía cubrir de manera real y efectiva el conjunto de prestaciones exigidas, sin merma de la calidad del servicio ni incumplimiento de las obligaciones laborales”, hay que indicar lo siguiente:

La Resolución 546/2025, de este Tribunal, citada anteriormente, ya dejó claro que “los pliegos que rigen la presente licitación no determinan de forma clara y explícita un número mínimo de horas a prestar por la empresa



*adjudicataria, siendo en este caso y en base a los citados pliegos, la empresa adjudicataria la responsable de designar el personal de limpieza en número y cualificación correspondientes al programa de trabajo ofertado, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en los pliegos”.*

Pues bien, como hemos indicado anteriormente, se ha considerado viable la oferta con el número de horas indicado por la adjudicataria, por lo que, al igual que ocurre con el incumplimiento de los requisitos o exigencias técnicas, hay que referirse a lo expuesto por este Tribunal en multitud de ocasiones, en el sentido de que los incumplimientos no pueden presumirse “ab initio”, pudiendo únicamente verificarse en la fase de ejecución del contrato, sin que sea razonable adivinar ni presumir que la entidad licitadora, que ha asumido el compromiso de ejecutar la prestación con arreglo a las condiciones previstas en los pliegos, vaya a incumplirlo, salvo que de las especificaciones de la propia oferta quepa concluir, sin género de dudas, que efectivamente se van a producir tales incumplimientos (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal 147/2020, 258/2020, 388/2021, 520/2021, 623/2022, 104/2023, 181/2023, 189/2023, 421/2023, 457/2023, 559/2023, 209/2024, 359/2024, 657/2024 y 112/2025), circunstancias éstas que entendemos no concurren en el supuesto examinado.

Así, conforme a la proposición formulada por la UTE adjudicataria, cuya viabilidad ha sido admitida, y al contenido de los pliegos, no nos encontramos con evidencias de que estemos ante una oferta inadmisibles o potencialmente excluible, sino ante una proposición válida que se justifica en sus propios términos, sin que pueda afirmarse que se va a quebrantar el principio de vinculación de toda entidad licitadora a las condiciones de su oferta, correspondiendo a la persona responsable del contrato en fase de supervisión y ejecución del contrato adoptar las medidas y dictar las instrucciones necesarias a fin de asegurar la correcta realización de la prestación conforme a las previsiones de los pliegos.

Por último, dado que no hemos admitido las nuevas causas de impugnación para considerar inviable la oferta, no cabe pronunciarse respecto a la **vulneración del deber de confidencialidad**, más allá de indicar que este Tribunal coincide con lo manifestado por la UTE adjudicataria en su escrito de alegaciones, cuando señala que *“el órgano de contratación debería haber respetado la declaración de confidencial realizada por esta parte o, en caso de considerarla excesiva o modulable al ponderarla con el derecho de acceso al expediente de las recurrentes, al menos debería habernos requerido para regular su alcance, pero en ningún caso podía divulgar su contenido de manera indiscriminada, como ha hecho”*. En este sentido, la vulneración de la confidencialidad debe ser material, no meramente formal, para tener efecto invalidante, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Es decir, debemos limitarnos al reconocimiento de la incidencia, que no implica que tuviera relevancia invalidante; así se trata de una observación accesoria que no afecta a la coherencia interna de la resolución.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos esta causa de recurso.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■ y ■, que licitaron con el compromiso de constituir una unión temporal de empresas (UTE ■), contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de las sedes de los órganos judiciales de Sevilla y provincia, de la ciudad de la justicia, del archivo general judicial y de la sede del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Sevilla incluida la desinsectación, desratización y desinfección», expediente CONTR 2025



000064012, convocado por la Delegación Territorial de Justicia, Administración Local y Función Pública en Sevilla, conforme a lo expuesto en los fundamentos de derecho sexto y séptimo de esta Resolución.

**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.

**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.

