

**INFORME SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LAS PROPOSICIONES INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD PRESENTADAS AL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO “SERVICIO DE LIMPIEZA DEL EDIFICIO ADMINISTRATIVO SITO EN LA AVENIDA DE ROMA S/N DE SEVILLA”**

**1.- DATOS GENERALES.**

**N.º EXPEDIENTE:** CONTR 2025/ 290017


**OBJETO DEL CONTRATO:** Servicio de limpieza del edificio administrativo sito en la Avenida de Roma s/n de Sevilla, sede de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

**PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN:** 1.663.251,27 euros

**2.- ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS.**

Celebrada la sesión de la Mesa de Contratación el día 2 de julio de 2025 para la apertura del sobre electrónico n.º 3 “Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”, se ha comprobado que la oferta económica presentada por la licitadora UTE ALLARIZ 424 INVESTMENTS, S.L.– CENTRAL DE LIMPIEZAS PARA LA MANCHA, S.A. incurre en presunción de que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormalmente bajos, conforme a lo dispuesto en el punto 8D “Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja” del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, según el cual considerando la presentación de más de un licitador *“se considerarán incursas en valores anormales o desproporcionados todas aquellas ofertas económicas que sean inferiores en 10 puntos porcentuales a la media aritmética de todas las ofertas presentadas”*. Al ser la cantidad ofertada de 1.097.413,19 euros, esta se encuentra por debajo del importe para considerar que una oferta económica está incurso en valores anormalmente bajos (1.243.958,19 euros).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149, apartado 4, de la LCSP, según el cual “Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen 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.”

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 1/6	

A estos efectos, se ha requerido a la UTE ALLARIZ 424 INVESTMENTS, S.L. – CENTRAL DE LIMPIEZAS PARA LA MANCHA, S.A. mediante escrito de 3 de julio de 2025, para que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los costes ofertados, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

En respuesta al requerimiento de justificación, la licitadora aporta en tiempo y forma escrito de fecha 9 de julio de 2025, al objeto de justificar el bajo precio de la oferta presentada.

### **3.- JUSTIFICACIÓN DE LA EMPRESA SOBRE LA OFERTA PRESENTADA.**

La licitadora ha aportado un escrito donde expone los motivos, en virtud de los cuales, solicita que se tome por justificada la oferta económica realizada en el procedimiento de contratación, en base a los siguientes argumentos:


- *El número de 874 horas semanales indicado en los pliegos tiene carácter meramente estimativo y no constituye una obligación de mínimos.*
- *Nuestra propuesta de 760 horas semanales es suficiente y adecuada para cumplir con todas las exigencias de calidad y alcance del servicio, gracias a la implementación de mejoras técnicas y organizativas.*
- *La oferta es económicamente viable y cubre todos los costes del servicio, incluyendo el estricto cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales.*
- *Nuestra argumentación se encuentra sólidamente respaldada por la doctrina de los tribunales administrativos y la jurisprudencia, que amparan la flexibilidad del licitador para optimizar la prestación del servicio, y así, en los supuestos que el propio Artículo 149.4 de la LCSP contempla como justificaciones válidas, tales como "a) El ahorro que permita el procedimiento de... la prestación de servicios" y "b) Las soluciones técnicas adoptadas..."..etc.*

A continuación la empresa desarrolla de forma más detallada estos argumentos y expone los cálculos realizados para obtener el gasto de personal que pondrá a disposición del contrato, con un escenario de 20 trabajadores/as a jornada completa, y una fecha de inicio del contrato prevista el 01/09/2025.

Sobre la ejecución del servicio con 23 trabajadores y 874 horas semanales que establece el pliego, la empresa considera que existe un sobredimensionamiento del número de horas necesarias para la prestación y plantea una reducción de 114 horas semanales. Por ello, una vez asume la subrogación de los 23 trabajadores, propone la desvinculación del contrato de 3 operarios/as para cumplir la oferta presentada con una plantilla de 20 trabajadores/as a jornada completa, la cual considera suficiente para la prestación del servicio de limpieza del Palacio de San Telmo con un óptimo nivel de calidad.

Continúa la empresa su justificación mostrando una tabla comparativa entre la licitación actual y la inmediata anterior de 2020, referida a una serie de elementos y tareas de limpieza, al objeto de argumentar aún más la disminución en el número de horas y trabajadores que propone.

Finalmente, añade como otros argumentos para reforzar la viabilidad de su oferta y la garantía en el cumplimiento íntegro de los pliegos y la calidad exigida, lo siguiente:

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 2/6	

- *“Importante Mecanización del servicio a través de la aportación de última tecnología lo que nos permitirá incrementar considerablemente los rendimientos de limpieza. Respetándose en todo caso las indicaciones y métodos de limpieza expuestos en pliegos.*
- *Implantación de novedosos sistemas de limpieza, como por ejemplo fregado plano mecanizado, sustituyéndose los tradicionales sistemas de limpieza. Compatibilizando los mismos con los sistemas recogidos en pliegos.*
- *Estudio y adaptación de puestos de trabajo que se llevará a cabo durante la primera semana de servicio, a través del cual, conseguiremos la adaptación de cada operario al puesto de trabajo que más se adecuó a sus características, consiguiéndose con ello un doble objetivo, incremento de la productividad y disminución de los ratios de absentismo.*
- *Implantación de un ambicioso sistema de control de calidad, basado en un riguroso seguimiento del cumplimiento de las tareas de limpieza, asegurándonos de este modo la correcta ejecución del servicio y un estricto cumplimiento de los requerimientos y niveles de calidad exigidos en pliegos.*
- *Auditoria interna inicial para la prevención de riesgos laborales, a través de la cual minimizaremos los mismos, redundando ello en la disminución de la tasa de absentismo y aumento de productividad de nuestra plantilla de trabajadores.”*


#### **4. VALORACIÓN TÉCNICA DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA**

Previo a la valoración técnica de la documentación presentada por la licitadora, es importante destacar que, atendiendo a la experiencia acumulada en estos últimos años el servicio de limpieza del Palacio de San Telmo, sede de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, requiere para una ejecución con los niveles de calidad adecuados y acorde a las necesidades particulares de esta sede, una plantilla compuesta por 23 personas a jornada completa y un total de 874 horas semanales.

Dicho esto y una vez examinada la justificación aportada, se realizan las siguientes consideraciones al respecto:

En primer lugar, es importante aclarar, que en el contexto del cálculo del presupuesto base de licitación del contrato de referencia, el término "estimación" utilizado en los documentos que forman parte del expediente, se utiliza como sinónimo de valoración técnica y económica fundamentada, y no como una cifra arbitraria. Esto se debe a que dicho presupuesto es el resultado de un análisis profundo de los últimos 4 años, donde se han tenido en cuenta variables como la extensión y singularidad de los espacios a limpiar, la frecuencia del servicio, los recursos humanos necesarios, el funcionamiento administrativo e institucional de la sede, el número de trabajadores, los actos y eventualidades que surgen con motivo de estar ubicada aquí la Presidencia de la Junta de Andalucía, y tratarse además, de un edificio declarado Bien de Interés Cultural.

Por tanto y atendiendo a la intensa actividad, tanto institucional y protocolaria como administrativa que se viene desarrollando en estas instalaciones, el servicio de limpieza requiere actualmente de una plantilla compuesta por 23 personas a jornada completa y un total de 874 horas semanales, (según recoge el apartado 9.1 del PPTP) que deben ser subrogados, para realizar todas las tareas de limpieza y sus frecuencias, con los niveles de calidad adecuados y acorde a las necesidades que la sede de la Presidencia de la Junta de Andalucía y de la Consejería de la Presidencia requiere. Por tanto, sobre la

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 3/6	

estimación del coste de personal realizado por la empresa para la ejecución del servicio con un total de 20 operarios/as y 760 horas semanales, el Servicio de Administración General considera que no se da cumplimiento a los establecido en los pliegos para el número mínimo de trabajadores que exige la licitación, pues propone una disminución de 3 operarios y 114 horas de limpieza semanales, que implicaría además una merma sustancial en la capacidad de ejecución del contrato, comprometiendo el adecuado cumplimiento de las obligaciones esenciales previstas en los pliegos y por tanto, en la calidad y suficiencia del servicio.


Los cálculos reflejados en los pliegos que rigen la contratación, van orientados al cumplimiento de unos estándares de calidad que emanan de la experiencia acumulada por este órgano como entidad receptora del servicio de limpieza, para ofrecer con garantía y seguridad la ejecución de la prestación del servicio de limpieza en condiciones óptimas.

En respuesta a lo que argumenta la licitadora en el informe sobre la no inclusión del número de horas en los pliegos de forma explícita solo como una mera estimación, la redacción del apartado 9.1 del PPTP recoge claramente el número de horas necesarias de servicio, con el uso de la forma verbal será y deberán, que expresan una acción que se debe cumplir: *“La estimación realizada por esta Administración del número de horas de trabajo para la ejecución del servicio de limpieza será de 874 horas semanales (23\*38 horas). Dichas horas deberán ser ejecutadas por, al menos, 23 personas a jornada completa”*. Asimismo añadir, que cualquier cambio en este número inicial de trabajadores, o en la jornada laboral de cualquiera de ellos, sin autorización expresa por parte del responsable del contrato, será causa de resolución del contrato de acuerdo con el apartado 15 del Anexo I del PCAP y del 9.4 del PPTP.

Al respecto de las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) que la licitadora aporta para argumentar la reducción de su oferta (Resolución 0196/2024 de 15 de febrero de 2024 y Resolución 0941/2021 de 30 de julio de 2021), ambas responden a procedimientos donde no se establece de forma explícita el número de horas de trabajo necesario para la prestación del servicio, no siendo por tanto esta causa asimilable a la naturaleza de nuestro contrato, para el cual, como se apunta anteriormente, el PPTP sí establece expresamente el número de horas y de trabajadores *“(…) 874 horas semanales (23\*38 horas). Dichas horas deberán ser ejecutadas por, al menos, 23 personas a jornada completa”*.

Sobre la lectura que la licitadora realiza del apartado 6.3.5 del PPTP, referente a los horarios del personal de limpieza, resulta una interpretación errónea considerar que es “potestad de la empresa” decidir el número de trabajadores, pues cualquier alteración en el número inicial del personal requiere una autorización expresa y por escrito del Responsable del contrato o persona en quien delegue, siendo objeto de resolución del contrato no contar con dicha autorización, tal y como ya se ha comentado anterioremente y que establece el apartado 9.4 del PPTP. Además, este apartado añade que:

*“El aumento o disminución del número inicial de trabajadores, o de su jornada laboral, deberá contar con la autorización expresa y por escrito del Responsable del contrato o persona en quien delegue. Cualquier variación que se produzca sin la referida autorización podrá dar lugar a la resolución del contrato con pérdida de la garantía. La Administración queda facultada para, en cualquier momento,*

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 4/6	

verificar, por el medio que considere idóneo, el número de trabajadores empleados y su coincidencia con la relación nominal notificada por el contratista.

*Las modificaciones que sobre esta oferta realice la persona adjudicataria, deberán ser notificadas y autorizadas por la Administración, valorándose la aptitud y capacidad del sustituto, comprometiéndose a no llevarlas a cabo salvo causa de fuerza mayor y urgencia, sin la aprobación de la Administración”.*


Por otra parte, en el documento presentado por la empresa se ha considerado como fecha de inicio de la actividad el 1 de septiembre de 2025, siendo este dato incorrecto, ya que en la memoria justificativa del expediente publicada se especifica claramente que la fecha de inicio del nuevo contrato será el 2 de mayo de 2026 (el contrato actualmente vigente finaliza el 1 de mayo de 2026) y con esta previsión se ha realizado la distribución de anualidades en el apartado 3 del Anexo I del PCAP. Este error que se refleja inevitablemente en la distribución del coste anual que realiza la empresa para abordar el servicio, distorsiona la ejecución prevista por la licitadora en su propuesta, y podría afectar a la seguridad de la ejecución de las prestaciones inherentes al contrato.

Distribución realizada por la empresa:

- ✓ Meses de prestación de servicio en 2024: 0 meses.
- ✓ Meses de prestación de servicio en 2025: 4 meses.
- ✓ Meses de prestación de servicio en 2026: 12 meses.
- ✓ Meses de prestación de servicio en 2027: 8 meses

En relación al asunto sobre la “mecanización de determinados sistemas de limpieza” que propone la empresa licitadora para respaldar el importe de su oferta, no constituye un argumento técnico suficiente a tener en cuenta para reducir el número de horas y operarios establecidos en los pliegos. La dotación mínima de personal exigida, objeto de subrogación, responde a una planificación que garantice la cobertura de todas las zonas y tareas de limpieza recogidas en los pliegos que rigen la contratación. Si bien los sistemas mecanizados de limpieza son útiles para grandes superficies diáfanas y de fácil acceso, el Palacio de San Telmo presenta numerosas estancias de alto valor patrimonial con mobiliario histórico, espacios reducidos, superficies delicadas y elementos de difícil acceso que requieren una limpieza manual especializada. Asimismo, el edificio cuenta con elementos ornamentales, molduras, ventanales, alfombras, tapicerías, escaleras, etcétera, que exigen una intervención especial. En definitiva, la mecanización de los procesos de limpieza pueden mejorar el resultado y la calidad de los trabajos pero en ningún caso pueden conllevar sustituir personal.


Por último, se ha identificado un error en la comparativa de elementos y tareas que ha realizado la empresa entre la actual licitación y la anterior del año 2020, concretamente en relación al número de contenedores higiénicos que analiza, cuyo número en la licitación de 2020 fue corregido de 98 a 17 unidades, por medio de una “corrección de errores del PPTP” de fecha 10/12/2020 y publicada el 11/12/2020 en el perfil del contratante. Esto supone un incremento de contenedores respecto a la licitación anterior de 12 elementos, que la licitadora no ha valorado correctamente.

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 5/6	

**5. CONCLUSIÓN.**

Con base en las consideraciones anteriores, se concluye que la justificación de la oferta de la licitadora UTE ALLARIZ 424 INVESTMENTS, S.L. – CENTRAL DE LIMPIEZAS PARA LA MANCHA, S.A. no avala adecuadamente su viabilidad para la ejecución del contrato, ya que plantea una reducción del número de trabajadores y número de horas de servicio respecto al número exigido en los pliegos, lo que supone un incumplimiento de las prescripciones técnicas y asumir con un alto riesgo la prestación del servicio con los estándares de calidad exigidos en la contratación.

A la fecha de la firma electrónica  
LA JEFA DEL SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL

Puede verificar la integridad de este documento mediante la lectura del código QR adjunto o mediante el acceso a la dirección <a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a> indicando el código de VERIFICACIÓN			
FIRMADO POR	INMACULADA CONCEPCION MELENDEZ TORRES	22/09/2025	
VERIFICACIÓN	Pk2jmUD8YSSZVL46H72BJSDA77UL6V	PÁG. 6/6	