

Recurso 203/2025
Resolución 299/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 30 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLEANMART S.L.**, contra la resolución de 8 de abril de 2025 del órgano de contratación por la que se excluye su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, control de vectores y control y prevención de la legionella en las dependencias de los centros de participación activa para personas mayores adscritos a la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Córdoba», (Expediente CONTR 2024 0000985890), respecto del lote 2 «Córdoba provincia norte», convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Córdoba, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de noviembre de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 4.881.167,46 euros.

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

Mediante resolución de 9 de enero de 2025 del órgano de contratación se excluye la oferta de la entidad CLEANMART S.L. del procedimiento de licitación, respecto del lote 2. Dicha resolución fue objeto recurso especial por la entidad CLEANMART S.L., que fue tramitado con el número 42/2025 y estimado parcialmente por Resolución 105/2025, de 14 de febrero, de este Tribunal, que en su fundamento de derecho octavo anulaba la citada resolución de 9 de enero de 2025 por la que se excluía la oferta de dicha entidad respecto del lote 2, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir 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.

Posteriormente, tras una serie de trámites, el órgano de contratación mediante resolución de 8 de abril de 2025 acuerda la exclusión de la oferta al lote 2 de la citada entidad CLEANMART S.L.

SEGUNDO. El 2 de mayo de 2025 tuvo entrada en el registro de este 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 interpuesto por la entidad CLEANMART S.L. (en adelante la recurrente), contra la citada resolución de 8 de abril de 2025 de exclusión de su oferta respecto del lote 2.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 5 de mayo de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 7 de mayo de 2025.

Acto seguido, la Secretaría del Tribunal dicho día 5 de mayo de 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la empresa OHL SERVICIOS INGESAN S.A. (en adelante la entidad interesada).

Por último, mediante Resolución M.C 56/2025, de 13 de mayo, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente, respecto del lote 2.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada, 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 poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a y 2.b) de la LCSP.

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación respecto del lote 2, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de exclusión de la oferta de la recurrente al lote 2 fue dictada por el órgano de contratación el 8 de abril de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 2 de mayo de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.c) y g) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación en ejecución de la Resolución 105/2025 que culminaron con la exclusión de la oferta de la recurrente al lote 2.

Como se ha expuesto en el antecedente primero, este Tribunal por Resolución 105/2025 de 14 de febrero, estimó parcialmente el recurso 42/2025 indicando en su fundamento de derecho octavo que anulaba la citada resolución de 9 de enero de 2025, por la que se excluía la oferta de dicha entidad respecto del lote 2, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir 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.

Al respecto, según consta en la documentación contenida en el expediente de licitación remitido por el órgano de contratación, en lo que aquí concierne, mediante escrito de fecha 10 de marzo de 2025, tras acuerdo adoptado por la mesa de contratación en sesión celebrada el día 6 de marzo de 2025, se remite a la entidad ahora recurrente requerimiento para justificar la anormalidad de su oferta en los siguientes términos:

«1.- Aclaración y desglose detallado y cuantificado de TODOS los costes de personal durante los 2 años de duración del contrato y los 2 años de la prórroga con indicación de subidas del SMI, vacaciones y absentismo.

2.- Aclaración cuantificada de en qué medida la casilla “Gastos Generales” se ha justificado en exceso y puede absorber o compensar los déficits de otras partidas de costes. En particular, se debe cuantificar de manera pormenorizada en qué medida el exceso de la partida de Gastos Generales podría compensar la subida de precios procedente durante la prórroga y no incluida en la oferta presentada por la empresa.

3.- Aclaración cuantificada de en qué medida la casilla “Beneficio Industrial” puede asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación.

4.- Desglose detallado y cuantificado de los costes que conforman la casilla incluida como “Absentismo” en la justificación de la viabilidad de la oferta.

5.- Desglose detallado y cuantificado de los costes que conforman la casilla incluida como “DDD y otros” en la justificación de la viabilidad de la oferta. Aclaración sobre la forma de prestación del servicio de legionella (directamente o mediante subcontratación), además de presentar desglose detallado de esta partida.

6.- Desglose detallado y cuantificado de los costes que conforman la casilla incluida como “Materiales y otros” en la justificación de la viabilidad de la oferta. Aclaración y desglose de la inclusión en esta partida de las mejoras relativas a dotación de dispensadores automáticos de ambientador y la dotación de alfombrillas para lluvia y “enfundadores” de paraguas.

Se apercibe de que, conforme al principio de Inalterabilidad de la oferta planteado por el Tribunal en la mencionada Resolución, una vez formulada la oferta, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato, en respeto a los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia consagrados en los artículos 1 y 137 de la Ley de Contratos del Sector Público.».

En este sentido, se ha de indicar que no figura en el expediente de contratación remitido ni la citada acta de la mesa de contratación ni el requerimiento efectuado, habiendo este Órgano tenido acceso a dichos actos a través del perfil de contratante.



En respuesta, la entidad ahora recurrente presenta un documento justificativo formalizado el 17 de marzo de 2025 de 82 páginas, en el que figuran un anexo A denominado detalle de los costes laborales para el lote 2 de 24 meses del contrato (10 meses de 2025, 12 meses de 2026 y 2 meses de 2027) y un anexo B denominado detalle de los costes laborales para el lote 2 de 48 meses, compuestos por varias tablas (páginas 10 y 11), que es objeto de desarrollo en el cuerpo de la documentación aportada; así como determinada documentación complementaria (páginas 12 a 82) relativa, entre otras cuestiones, a presupuestos de distintas entidades, a documentación del Banco de España y a información sobre absentismo laboral.

Acto seguido, consta formalizado el 7 de abril de 2025 informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de la oferta en presunción de anormalidad al lote 2 de la entidad ahora recurrente (en adelante informe de viabilidad de 7 de abril de 2025). Dicho informe, en lo que aquí concierne, una vez analizada la documentación e información aportada por dicha entidad, y tras el examen de la misma en un apartado que denomina valoración de la oferta concluye lo siguiente:

«Del análisis detallado de la argumentación y del desglose de costes presentados en la justificación de la entidad CLEANMART, no se desprende un nivel de precios adecuado ni ajustado a la realidad de la ejecución del contrato.

La evaluación realizada por este Servicio pone de manifiesto que los costes desglosados en la oferta carecen de una fundamentación suficiente que permita garantizar la viabilidad económica y operativa del servicio objeto de contratación, incluso ante un hipotético escenario en que la empresa operara sin obtener beneficio del presente contrato, destinando la totalidad de sus márgenes a absorber los déficits constatados.

Como resultado del estudio de la justificación aportada, este Servicio ha procedido a efectuar un nuevo cálculo de los costes presentados en cumplimiento de la normativa laboral vigente y conforme a lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), tomando en consideración los valores más fieles a la realidad de la ejecución del contrato.

En cumplimiento de lo dispuesto por la resolución del TARC, se ha evaluado si los eventuales excesos en los costes generales, o en cualquier otra partida, junto con el beneficio industrial, podrían compensar los déficits detectados en otros apartados. Sin embargo, de este análisis se concluye que dicha compensación no resulta viable ni suficiente para justificar el equilibrio financiero de la oferta presentada.

En consecuencia, se determina que la oferta presentada por CLEANMART no cumple con los requerimientos exigidos ni justifica debidamente su viabilidad económica y operativa. Esta deficiencia supone un grave riesgo para la correcta ejecución del contrato, en tanto que podría comprometer la continuidad y calidad del servicio. Cabe destacar que el presente contrato reviste una especial relevancia, dado que afecta a la limpieza de los centros de mayores, un servicio esencial directamente vinculado a la calidad de vida, salubridad y bienestar de los mayores usuarios. La adecuada prestación de este servicio no solo es una cuestión de eficiencia operativa, sino también de garantía de derechos fundamentales de los usuarios de los centros.

Adicionalmente, al tratarse de un contrato de servicios, adquiere una importancia crucial el correcto cumplimiento de las obligaciones laborales, incluyendo el pago de salarios conforme a lo establecido en el convenio colectivo de referencia. En este sentido, la oferta presentada no contempla adecuadamente las posibles revisiones salariales que puedan producirse a lo largo de la vigencia del contrato, incluidas sus prórrogas, lo que podría derivar en una situación de incumplimiento de derechos laborales y, por ende, en una posible afectación a la estabilidad del servicio.

Cabe reiterar que, del estudio de las aclaraciones se desprende un incumplimiento de las exigencias del requerimiento que atienden y del pronunciamiento del TARC en su Resolución 105/2025 [por error aparece



104/2025] al constatar la alteración de la primera justificación aportada en este expediente en cuanto a la varias de las mejoras.

Por todo lo expuesto, y dado que la documentación aportada por la empresa CLEANMART no logra disipar la presunción de temeridad, este Servicio considera que no queda acreditada la viabilidad de la oferta.

En consecuencia, se propone el rechazo de la misma y, salvo criterio mejor fundado, se eleva el presente informe a la Mesa de Contratación para su consideración y la adopción de las medidas oportunas.».

A continuación, según consta en el expediente remitido, la mesa de contratación en sesión celebrada el 8 de abril de 2025, según consta en acta al efecto, afirma que asume los informes emitidos por el Servicio de Gestión de Servicios Sociales al considerar que la documentación presentada por la empresa no justifica adecuadamente la viabilidad de su oferta, por lo que se propone al órgano de contratación rechazar la oferta incurso en presunción de anormalidad presentada por la entidad ahora recurrente al lote 2.

Posteriormente, el órgano de contratación en resolución de 8 de abril de 2025, respecto del lote 2, en la que entre otras consideraciones reproduce el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025, acuerda la exclusión del procedimiento de licitación de la entidad ahora recurrente.

SEXTO. Fondo del recurso. Sobre la modificación de la justificación presentada.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 8 de abril de 2025 del órgano de contratación de exclusión de su oferta, respecto del lote 2, solicitando a este Tribunal que «se suspenda cautelarmente el procedimiento, procediéndose con la adjudicación conforme a pliegos y derecho, y continuando el procedimiento de contratación conforme a lo previsto en el PCAP y la LCSP, con todo lo demás que sea procedente en Derecho».

El recurso cuestiona el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 esgrimiendo sus argumentos en siete apartados, que pueden englobarse en dos, el primero en el que manifiesta que no se ha modificado la justificación de la oferta presentada; y en el segundo que la proposición realizada por su empresa es adecuada a la realidad para la ejecución del contrato. En cuanto a la modificación de la justificación presentada, procede poner de manifiesto lo señalado en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 y lo alegado por las partes, así como las consideraciones de este Órgano.

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

En lo que aquí concierne, el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 señala lo siguiente:

«La licitadora CLEANMART, S.L. presenta en las aclaraciones aportadas el pasado 17 de marzo un desglose de su oferta que asciende a 446.336,48 euros como sumatorio de las siguientes partidas: • Coste laboral: 408.784,19 € • Materiales y otros: 7.314,35 € • DDD y otros: 14.555,73 € • Gastos generales: 2.725,00 € • Beneficio industrial: 12.957,22 € • Total oferta: 446.336,48 €.

De dichas aclaraciones presentadas en marzo de 2025 se desprende una modificación de las partidas inicialmente indicadas en la justificación presentada con fecha 11 de diciembre de 2024 en lo que respecta a las mejoras ofertadas. El TARC en la Consideración Séptima de la Resolución 105/2025 reconoce lo siguiente:



«En este sentido, queda claro que dicha entidad para la partida de materiales y otros tuvo en cuenta el coste que, ella como persona adjudicataria, había asumido para el lote 2 en el año 2024, por lo que al no existir las citadas mejoras ofertadas en dicho anterior contrato, el coste de estas no ha sido tenido en cuenta en la justificación de la anormalidad que se examina, sin que pueda aceptarse su afirmación de que el hecho de indicar en la documentación justificativa aportada que para el cálculo se ha establecido teniendo en cuenta el coste medio en este lote para 2024, no significa que no se hayan tenido en cuenta otros suministros de materiales, sino que se conoce el consumo de materiales propios para la limpieza según los datos históricos, dada la claridad con que se manifiesta cuando señala que el cálculo se ha establecido teniendo en cuenta el coste medio en este lote 2 para 2024.

Es más, ni siquiera ahora en vía de recurso trata de justificar mediante el oportuno desglose la partida de 7.314,35 euros, aunque solo fuese para ilustrar a este Tribunal, de que dentro de dicho importe se incluyen entre otros los costes derivados de las mejoras que oferta.»

Sin embargo, como se analizará en las siguientes consideraciones del presente informe, en las aclaraciones presentadas el 17 de marzo la licitadora incluye en el desglose de la casilla Materiales y otros las mejoras ofertadas (dispensadores de ambientador automáticos y máquinas enfunda paraguas), lo que no respeta la primera justificación aportada y supone una alteración de la misma.

Por todo lo anterior, este Servicio concluye que la licitadora no cumple con los requisitos del requerimiento de aclaraciones y debe poner en entredicho la tercera consideración de su informe de aclaraciones del 17 de marzo que a continuación reproducimos:

«TERCERO.- Antes de cualquier aclaración y justificación al respecto, confirmar la justificación enviada anteriormente, no produciéndose sobre la misma ninguna modificación.»».

Asimismo, en el apartado denominado valoración de la oferta el informe de viabilidad, en lo que a este fundamento concierne, concluye lo siguiente: «Cabe reiterar que, del estudio de las aclaraciones se desprende un incumplimiento de las exigencias del requerimiento que atienden y del pronunciamiento del TARC en su Resolución 105/2025 [por error aparece 104/2025] al constatar la alteración de la primera justificación aportada en este expediente en cuanto a la varias de las mejoras.».

2. Alegaciones de la recurrente.

En relación con la modificación de las partidas inicialmente indicadas relativas a las mejoras ofertadas, señala la recurrente que en el documento de aclaración presentado lo único que se detalla son los importes de las mismas, subsanando el error anterior de falta de concreción que según este Tribunal manifestó que ni siquiera en vía de recurso trata de justificar mediante el oportuno desglose la partida de 7.314,35 euros, aunque solo fuese para ilustrar a este Tribunal, de que dentro de dicho importe se incluyen entre otros los costes derivados de las mejoras que oferta.

En este sentido, señala que dicha aclaración en modo alguno debe considerarse como una modificación de la justificación, ya que en caso contrario carecería de sentido la estimación parcial del primer recurso especial en materia de contratación retrotrayendo el procedimiento al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de la oferta, en los términos analizados en dicha resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso. En base a ello la mesa de contratación solicita aclaraciones -documento 2 adjunto- entre las que se encuentra el punto 6 «Desglose detallado y cuantificado de los costes que conforman la casilla incluida



como “Materiales y otros” en la justificación de la viabilidad de la oferta. Aclaración y desglose de la inclusión en esta partida de las mejoras relativas a dotación de dispensadores automáticos de ambientador y la dotación de alfombrillas para lluvia y “enfundadores” de paraguas».

Concluyendo que solicitar aclaración y desglose de la inclusión de las mejoras ofertadas en la partida de materiales y otros, y en la motivación de la resolución de exclusión manifestar que dichas aclaraciones y desglose se consideran modificación de la justificación es completamente contrario.

3. Alegaciones del órgano de contratación.

Afirma el órgano de contratación en su informe al recurso que no considera fundamentada la alegación de la recurrente en la que manifiestan que no se ha modificado la justificación sobre la oferta económica. En este sentido, señala que en las aclaraciones presentadas el 17 de marzo de 2025 la licitadora incluye en el desglose de la casilla materiales y otros las mejoras ofertadas (dispensadores de ambientador automáticos y máquinas enfunda paraguas), lo que no respeta la primera justificación aportada y supone una alteración de la misma contraria a las observaciones del Tribunal en la consideración séptima de la citada Resolución 105/2025. Por todo ello, concluye el informe al recurso afirmando que la licitadora no cumple con los requisitos del requerimiento de aclaraciones efectuado.

4. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad interesada en su escrito de alegaciones al recurso no se manifiesta sobre la modificación de la justificación de la oferta presentada por la entidad ahora recurrente y que es objeto de análisis en el presente fundamento de derecho.

5. Consideraciones del Tribunal.

Como ha señalado el órgano de contratación en su informe al recurso, este Tribunal en el fundamento octavo de su Resolución 105/2025, de 14 de febrero, afirmaba que con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, este Órgano quiere poner de manifiesto lo analizado en la Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

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

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

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril,



612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

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

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

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

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

En el supuesto que se examina, indica el órgano de contratación en la resolución de rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente al lote 2, que con motivo de las aclaraciones presentadas el día 17 de marzo de 2025 ha modificado las partidas inicialmente indicadas en la justificación presentada con fecha 11 de diciembre de 2024, en lo que respecta a las mejoras ofertadas.



Por su parte, como se ha indicado anteriormente, la recurrente en su escrito de recurso indica en esencia que no se modifica la justificación anterior, lo único que se detalla son los importes de las mismas, subsanando el error anterior de falta de concreción que según este Tribunal manifestó que ni siquiera en vía de recurso trata de justificar mediante el oportuno desglose la partida de 7.314,35 euros, aunque solo fuese para ilustrar a este Tribunal, de que dentro de dicho importe se incluyen entre otros los costes derivados de las mejoras que oferta.

Pues bien, lo primero que ha de ponerse de manifiesto es lo que este Tribunal indicó al respecto en la citada Resolución 105/2025. En lo que aquí concierne, dentro del fundamento de derecho séptimo de dicha resolución, en la consideración séptima sobre los gastos relativos a materiales y otros declarados por la entidad ahora recurrente en la justificación de la anormalidad de su oferta, se indicaba lo siguiente:

«Dicho lo anterior, lo cierto es que la entidad ahora recurrente en su escrito de justificación de la anormalidad de su oferta afirma expresamente lo siguiente: «Casilla Materiales y otros, se ha establecido el coste por año proporcional teniendo en cuenta el coste que ha asumido en este Lote para 2024», indicando a continuación que dicha partida asciende a 7.314,35 euros durante los dos años de ejecución del contrato.

En este sentido, queda claro que dicha entidad para la partida de materiales y otros tuvo en cuenta el coste que, ella como persona adjudicataria, había asumido para el lote 2 en el año 2024, por lo que al no existir las citadas mejoras ofertadas en dicho anterior contrato, el coste de estas no ha sido tenido en cuenta en la justificación de la anormalidad que se examina, sin que pueda aceptarse su afirmación de que el hecho de indicar en la documentación justificativa aportada que para el cálculo se ha establecido teniendo en cuenta el coste medio en este lote para 2024, no significa que no se hayan tenido en cuenta otros suministros de materiales, sino que se conoce el consumo de materiales propios para la limpieza según los datos históricos, dada la claridad con que se manifiesta cuando señala que el cálculo se ha establecido teniendo en cuenta el coste medio en este lote 2 para 2024.

Es más, ni siquiera ahora en vía de recurso trata de justificar mediante el oportuno desglose la partida de 7.314,35 euros, aunque solo fuese para ilustrar a este Tribunal, de que dentro de dicho importe se incluyen entre otros los costes derivados de las mejoras que oferta.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el presente motivo de recurso, sin perjuicio de lo expuesto en la consideración primera del presente fundamento de derecho sobre la compensación entre las distintas partidas de costes, siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, y en relación con el beneficio industrial que como se ha examinado 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.».

En lo expuesto, se afirma expresamente por este Órgano que en la partida de materiales y otros el coste de las mejoras ofertadas no ha sido tenido en cuenta en la justificación de la anormalidad, por lo tanto una vez que se incluyan dichos costes la partida de materiales y otros presumiblemente va a incrementar su cuantía, para lo cual en el último párrafo reproducido se permitía que el posible incremento de dicha partida pudiese subsumirse en el beneficio industrial, e incluso en cualquier otra partida siempre que se acreditase que la misma se justificó en exceso.

Y ello, es precisamente lo que ocurre en la última documentación aportada por la entidad ahora recurrente para acreditar la viabilidad de su oferta, como el propio informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 señala de forma expresa.



En efecto, en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025, en el apartado tercero del mismo relativo a la partida de materiales y otros, se abordan los siguientes aspectos: i) aprovisionamiento de materiales (lejía, productos de limpieza, papel higiénico entre otros) y utensilios; ii) suministros, instalación y mantenimiento de dispensadores automáticos de ambientador para todos los baños de cada centro; iii) máquinas enfunda paraguas para todas las puertas de cada centro; y iv) alfombrillas para la lluvia para todas las puertas de cada centro.

En este sentido, para cada uno de los aspectos citados dicho informe de viabilidad tras proceder a su análisis señala que la partida examinada se incrementaría en determinado importe por encima de lo justificado, por lo que dicha cantidad debería poder compensarse con el beneficio industrial y el exceso de gastos generales.

De lo expuesto y analizado se infiere que la recurrente, siguiendo lo dispuesto por este Tribunal en la citada Resolución 105/2025, ha incrementado dicha partida de materiales y otros en aquellos costes que en la primera justificación aportada había omitido o calculado en cuantía insuficiente.

Al respecto, en cuanto a la posibilidad de compensación entre distintas partidas de costes en la justificación de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, este Tribunal en la tantas veces citada Resolución 105/2025 afirmaba que en el fundamento de derecho octavo de la Resolución 555/2023, este Órgano manifestó en lo aquí interesa lo siguiente:

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

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

No es posible, por tanto, entender que con el incremento de los costes de la partida de materiales y otros, siguiendo lo dispuesto por este Tribunal en la citada Resolución 105/2025, se haya producido por parte de la entidad ahora recurrente una modificación de su oferta, al incrementarse en dicha partida aquellos costes que en la primera justificación aportada había omitido o calculado en cuantía insuficiente.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas en el presente fundamento de derecho, procede estimar en los términos examinados el motivo de recurso analizado en el que la recurrente afirmaba que no se ha modificado la justificación de la oferta presentada.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre la alegación de la recurrente de que la proposición realizada por su empresa es adecuada a la realidad para la ejecución del contrato.

Como se ha expuesto, la recurrente en síntesis afirma que la proposición realizada por su empresa es adecuada a la realidad para la ejecución del contrato. En este sentido, cuestiona el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 siguiendo su estructura, en torno fundamentalmente a la partida de costes laborales.



En cuanto a los costes laborales, procede poner de manifiesto lo señalado en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 y lo alegado por las partes, así como las consideraciones de este Órgano.

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

El informe de viabilidad de 7 de abril de 2025 en lo que aquí interesa indica lo siguiente:

«La empresa requerida presenta dos tablas anexas al informe que detallan los costes laborales en que incurriría la licitadora dos escenarios de cálculo que se analizan a continuación:

1. En el primer escenario se alcanza un coste laboral medios (24 meses) de 407.397,95 euros, contemplándose una subida salarial del 2,05%, vacaciones del 4,7% y un absentismo del 6,2%. No se considera un cálculo viable por este Servicio ya que, conforme a las subidas establecidas en el Convenio Colectivo de la Limpieza de Edificios y Locales de la Provincia de Córdoba, un incremento salarial de 2,05% es insuficiente. Con respecto a la subida salarial la entidad alega lo siguiente: “Atendiendo a que en el último convenio, de 2023 y 2024, no se recoge incremento salarial alguno para 2025 y siguientes, sería una estimación más lógica y razonable un incremento salarial medio de los últimos 2 convenios, del 2021 y 2022 y el de 2023 y 2024, por tanto el incremento medio sería del 2,05%.”

En este sentido se pronuncia el Estatuto de los Trabajadores en su Artículo 86.2.: “Salvo pacto en contrario, los convenios colectivos se prorrogarán de año en año si no mediara denuncia expresa de las partes.” Esto implica que, aunque el convenio que abarca hasta 2024 no contemple específicamente una subida salarial para 2025, las condiciones laborales y, por ende, los incrementos salariales anuales, se mantienen vigentes hasta que se firme un nuevo convenio, teniendo carácter imperativo para la empresa la subida del 4,1% establecida en el actual convenio. Éste, además, en su artículo 2 establece que “Al término de la vigencia a que se refiere el párrafo anterior se prorrogará tácitamente de año en año, salvo que el Convenio fuera denunciado por cualquiera de las partes firmantes, de acuerdo con el artículo 86 el Estatuto de los Trabajadores/as. En cualquier caso la denuncia deberá notificarse a la otra representación con una antelación mínima de dos meses a su vencimiento o la de cualquiera de sus posibles prórrogas. En cualquier caso, tras la denuncia del Convenio este mantendrá su ultraactividad, resultando de aplicación en su totalidad hasta que se alcance el nuevo acuerdo que venga a sustituirlo.”

Asimismo, si la empresa considerase que la subida salarial del 4,1% es inviable económicamente, está obligada a seguir el procedimiento establecido en el artículo 82.3 del ET, que regula el descuelgue salarial. Esto implica justificar la medida mediante documentación económica que pruebe su impacto negativo. Dado que el convenio colectivo sigue vigente por efecto de la ultraactividad, la empresa no puede unilateralmente aplicar un incremento salarial inferior al 4,1% sin negociar con los representantes de los trabajadores o justificar el descuelgue salarial mediante los procedimientos legales establecidos.

Con el fin de profundizar en este aspecto y aportar mayor claridad a la cuestión planteada, considerando que este Servicio tiene conocimiento de la denuncia del convenio colectivo vigente, se estima oportuno solicitar informe a la Unión General de Trabajadores (UGT), en su calidad de parte denunciante y agente negociador del citado convenio. En este sentido, en el informe remitido por UGT, el cual se incorpora como Anexo I al presente documento, se recogen las siguientes consideraciones:

(...)

Por todo lo expuesto anteriormente, este Servicio no asume como factible ni viable el primero de los escenarios económicos planteados por la empresa.



2. En el segundo escenario se alcanza un coste laboral total medio (24 meses) de 419.082,18 euros, planteándose una subida salarial del 4,1% para los tres primeros años (2025, 2026 y 2027), sin considerar dicho incremento en el último de los años. Éste incluye, asimismo, vacaciones en una cuantía del 4,7% y una partida de absentismo del 6,2%. Esta cifra total supera el coste señalado en la oferta en 10.297,99 euros.

En este sentido, debemos reproducir el pronunciamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en la Consideración Primera de la Resolución 105/25, de 14 de febrero, por la que se estima parcialmente el recurso especial planteado en el presente expediente de contratación:
(...)

Por el planteamiento anterior, y debido a que no se incluye el incremento salarial durante la totalidad del marco temporal de referencia (4 años) para el cálculo del precio a 24 meses, este Servicio no asume como correcto este criterio de cálculo de coste laboral total.

Es de reseñar que, mientras que en las aclaraciones aportadas por la licitadora CLEANMART, S.L. para la justificación del lote 1 de este contrato se presentan tres escenarios de cálculo, de los que este Servicio asume el tercero, para el lote 2 solo se defienden los dos supuestos anteriormente rechazados. Este Servicio considera que, en aras a mantener la coherencia en la argumentación y la igualdad en el método de análisis de ambas aclaraciones de las ofertas, resulta adecuado presentar una simulación de los costes laborales que respete los mismos criterios que los aceptados para el lote 1; esto es, una subida salarial del 4,1% para los cuatro años de contrato, conforme al Convenio Colectivo de la Limpieza de Edificios y Locales de la Provincia de Córdoba, vacaciones del 4,7% y un absentismo del 6,2%.

Los resultados arrojados por este cálculo se detallan a continuación:

	2025 (10 meses)	2026 (12 meses)	2027 (12 meses)	2028 (11 meses)	2025 (10 meses)	Total 24 meses
Cálculo Entidad	166.098,44	207.093,25	214.666,48	214.375,96	35.930,22	419.082,18 €
Cálculo Admón. (con incremento del 4,1% todos los años)	166.098,44	207.490,17	215.584,07	223.467,81	37.194,23	424.917,36 €

Pues bien, considerando este Servicio que este es el nivel de gasto que más se ajusta a la realidad de la ejecución del contrato y al cálculo de los costes de personal llevado a cabo por el Órgano de Contratación, corresponde concluir que el gasto de personal total justificado supera el inicialmente desglosado en la oferta en 16.133,17 €.».

2. Alegaciones de la recurrente.

En relación con los costes laborales, considera la recurrente que son el detonante para determinar si la oferta realizada puede ser o no anormalmente baja. En este sentido, en contestación a lo recogido en la motivación y resolución de exclusión declara lo siguiente:

En cuanto al informe de la Unión General de Trabajadores de fecha 31 de marzo de 2025, que forma parte de la notificación de su exclusión, afirma que en él se realizan una serie de afirmaciones que no son ciertas, al indicar que la oferta que presenta su empresa no es viable al basarse en una premisa falsa. En este sentido, señala que el que se esté en negociaciones del nuevo convenio, no significa en modo alguno que están acordados los puntos que manifiesta, es más indica la recurrente haberse puesto en contacto con la Asociación de Empresas de limpieza de Córdoba (ALIMCOR), una de las asociaciones de la parte patronal que negocia el convenio, y le indican que si bien actualmente se está negociando el nuevo convenio, no existe acuerdo alguno en relación a la



posible subida salarial. Acto seguido, cuestiona determinados cálculos que se realizan en dicho informe indicando que ciertas afirmaciones que se realizan en el mismo son totalmente falsas y sin fundamento alguno.

Respecto a lo alegado en el informe de viabilidad respecto al artículo 86.2 del Estatuto de los Trabajadores, indica que lo afirmado en dicho informe es contrario a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como en las Sentencias de lo Social STS 937/2016, 8 de noviembre de 2016 y STS 53/2025, de 28 de enero de 2025 entre otras, que establecen que no procede la actualización salarial durante la ultraactividad de un convenio colectivo si las cláusulas de incremento salarial estaban específicamente previstas para un periodo determinado, como en este caso, por tanto no se aplican las subidas salariales específicas pactadas para años concretos, pero sí se mantienen las cláusulas de revisión salarial que no están limitadas temporalmente, cuestión que en este caso no se produce.

Por último, en relación al incremento salarial establecido en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025, la recurrente afirma que la exclusión principal se ha basado desde el inicio en una estimación de incremento salarial futuro, aplicando la subida recogida en convenio colectivo para 2023 y 2024 a los años 2025, 2026, 2027 y 2028, no respaldada por el convenio colectivo vigente ni norma aprobada, lo que constituye a su entender una valoración arbitraria y contraria al principio de objetividad. En este sentido, señala la recurrente que no existe a la fecha de exclusión de la oferta norma o convenio vigente que imponga mayores costes laborales, que los previstos en la oferta realizada por su empresa, sin que la Administración pueda presuponer incrementos salariales basándose en las subidas experimentadas en años anteriores, sin que exista convenio colectivo nuevo que sustente dicha previsión.

Para apoyar su argumentación, trae a colación las siguientes resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales «172/2020 “El análisis de viabilidad debe centrarse en los costes actuales y ciertos, no en previsiones inciertas o hipotéticas”, 854/2021, “No cabe excluir ofertas por la posibilidad futura de subida de costes sin norma concreta que así lo imponga” y otras 1291/2022, 1360/2023)», señalando tras ello que no es admisible motivar la exclusión de una oferta con base en hipótesis no respaldadas por normativa vigente no aplicable al caso concreto. Asimismo, indica que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también lo respalda al establecer que la entidad licitadora tiene derecho a presentar una oferta ajustada a su modelo empresarial, siempre que respete los costes laborales legalmente exigibles en el momento de la licitación, de forma que cualquier exclusión basada en supuestos de incrementos futuros inciertos supone una vulneración del marco europeo «(Asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko, Asunto C-148/06, SECAP y Santorso, Asunto C-76/81, Transporoute, entre otros)». Expuesto lo anterior, concluye la recurrente afirmando lo siguiente:

«En base a lo anterior, partiendo de los costes salariales estimados en la oferta para 2025, que superan el SMI de dicho año y los costes aplicados según convenio, y siendo estos aplicables a todo el periodo del contrato más las prórrogas, no existiendo otros costes superiores que estén aprobados o en aplicación de la normativa vigente, se adjunta el cálculo de dicho coste por los cuatro años (2 años de contrato y 2 años de prórroga), que como máximo puede utilizar la Administración para considerar nuestra oferta inviable. DOCUMENTO 7.

Atendiendo a ese cálculo, 398.291,91 euros según los costes salariales vigentes actualmente, que además son superiores a los vigentes en el momento de la oferta, y en comparación con el coste de personal que se recogen en la resolución de exclusión en el apartado quinto de compensación, según los cálculos de la Administración, 424.917,36 euros, existe una diferencia 26.625,45 euros de exceso lo que cubriría con creces las desviación a compensar calculadas de otros apartados de 3.236,66 euros sin tener que aplicar el exceso de otras partidas.

Si bien en el escrito de contestación de aclaraciones se realiza el cálculo de distintos escenarios de costes laborales, entendiendo que el estimado por la Administración excede en mucho de la realidad, a los efectos de motivación de



exclusión de una oferta por baja temeraria se deben de tener en cuenta según la jurisprudencia y doctrina comentadas lo reflejado en el párrafo anterior».

3. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en sus alegaciones al recurso señala que el informe de la Unión General de Trabajadores se anexa, a modo aclaratorio, a la resolución de exclusión como parte del análisis que se realiza en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025; acto seguido, en esencia, reproduce en parte los argumentos esgrimidos al respecto en el citado informe de viabilidad concluyendo lo siguiente:

«En las alegaciones planteadas por la recurrente sobre el coste laboral, ésta decide presentar nuevo cálculo por los cuatro años alcanzando una cuantía total de 398.291,91 euros. En este punto, se ha de precisar que dicha estimación no se corresponde con ninguno de los dos escenarios de costes laborales planteados por la licitadora en las aclaraciones presentadas por SIREC al órgano de contratación el 17 de marzo, que alcanzan un importe total, respectivamente, de 407.397,95 euros para el primero y 419.082,18 euros para el segundo. Cabe recordar que la interposición de un recurso especial en materia de contratación ante el TARC no es un momento procedimental en que quepa aportar un desglose novedoso de costes de la oferta económica distinto de los anteriormente aportados en la justificación de la misma, por lo que este órgano no procede a analizar ni contestar el fondo de dicha alegación.».

4. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad interesada se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, aquí se dan por reproducidos. En esencia, afirma que el recurso que nos ocupa debe ser desestimado por los siguientes motivos: i) el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de decidir si la oferta es viable o no, siendo el control jurídico de dicha decisión limitado; ii) los bajos porcentajes previstos para gastos generales (0,63%) y beneficio industrial (3,01%) son bastante indicativos de que nos hallamos ante una oferta inviable, por lo que los mismos nunca podrán absorber los injustificados costes de su oferta anormal; iii) en cualquier caso, los gastos generales no pueden ser un pretexto para justificar la viabilidad del contrato, no habiendo sido acreditados por la recurrente; y iv) la oferta de la recurrente no es viable, cubriendo exclusivamente el SMI actual del 2025 cuando el contrato es de dos años más dos años de prórroga.

5. Consideraciones del Tribunal.

Al igual que se ha indicado en el fundamento de derecho anterior, en el presente procede volver a reproducir lo afirmado por este Tribunal en el fundamento octavo de su Resolución 105/2025, de 14 de febrero, en la que señalaba que con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta este Órgano quiere poner de manifiesto lo analizado en su Resolución 586/2022 de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

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

Conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de



forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

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

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

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

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

Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incurso en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe



modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas).».

Asimismo, en cuanto a la vulneración del citado principio de inalterabilidad de la oferta es necesario señalar lo indicado por este Tribunal en su Resolución 620/2024 de 5 de diciembre, que en su fundamento de derecho noveno afirmaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

«Al respecto, aun cuando formalmente en la pretensión subsidiaria que se analiza la recurrente esgrime argumentos que tratan de demostrar que su oferta es viable, al afirmar que dispone de una partida de 65.000 euros para imprevistos que pueden cubrir el coste de contratar más docentes y que si dicha partida no fuera suficiente puede reducir sus márgenes de beneficios, que en la justificación de su oferta cifra en 682.462,14 euros, y aun así tener beneficios suficientes para que la ejecución del contrato sea viable, sustantivamente lo que pretende en vía de recurso es modificar el contenido de su oferta con objeto de acomodarla a los términos que sean necesarios para conseguir la adjudicación del contrato.».

Acto seguido, este Órgano en dicho fundamento de derecho noveno de la citada Resolución 620/2024 de 5 de diciembre, tras exponer en esencia los mismos argumentos de la mencionada Resolución 586/2022 de 2 de diciembre, reproducidos anteriormente sobre la inalterabilidad de la oferta incluida su justificación en su caso, afirmaba en lo que aquí interesa lo siguiente:

«En el supuesto examinado, los términos de la oferta de la UTE recurrente fueren concretados por la misma en la contestación al requerimiento de aclaración de la justificación aportada para acreditar la viabilidad de su oferta, en la documentación formalizada 1 de agosto de 2024; en ella la recurrente con respecto al personal docente y en lo que aquí concierne afirma que 22 formadores contratados impartirán 66 cursos por semana, y que el programa formativo ocupará 84 semanas lo que supone que durante la ejecución del contrato realizará un total de 5.540 cursos o acciones formativas, muy lejos del mínimo exigido para el lote 2 de 6.625 que de forma meridianamente clara se indica en la citada cláusula 2.4.1 “Objetivos e indicadores del cumplimiento del servicio” del PPT, en la que se señala que el volumen de acciones a realizar en el lote 2 -Andalucía Occidental- será de un mínimo de 6.625 cursos.

Sin embargo, en el escrito de recurso especial en materia de contratación como se ha expuesto la recurrente viene a afirmar que si la media de los alumnos por curso fuera inferior, como quedo claro en el fundamento anterior, podría contratar profesores adicionales para aumentar el número total de cursos hasta 5 ó 6 profesores adicionales, ha de entenderse hasta alcanzar los 6.625 cursos, con lo que no sólo podría cumplir con el número mínimo de personas formadas, sino que podría superarlo, dependiendo de la evolución del proyecto.

En definitiva, en vía de recurso la recurrente modifica el número de formadores de 22 a 27 o 28 y el número de cursos o acciones formativas de las 5.540 iniciales que ofertó, hasta el número mínimo exigido en la cláusula 2.4.1 del PPT, esto es 6.625, con lo que no sólo podría cumplir con el número mínimo de personas formadas, sino que podría superarlo, dependiendo de la evolución del proyecto.

Pues bien, conforme a lo expuesto, queda claro que en los argumentos esgrimidos por la UTE ahora recurrente en el escrito de recurso especial en materia de contratación, que ahora se examina, dicho unión temporal ha modificado los términos de su proposición vulnerando el principio de inalterabilidad de la oferta.

Constatada que, con la información aportada por la UTE ahora recurrente en su escrito de recurso especial, se han alterado los datos de su oferta ha de afirmarse que la misma ha modificado su proposición, acomodándola a los términos que ha considerado convenientes para conseguir la adjudicación del contrato.



En consecuencia, conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato, so pena de conculcar el principio de igualdad de trato.

Al respecto, y como argumentó este Tribunal, entre otras, en su Resoluciones 55/2019 de 27 de febrero y 567/2021 de 23 de diciembre, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar su oferta como al ser evaluadas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica), principio que es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).

Procede, pues, desestimar en los términos examinados la pretensión subsidiaria y con ella el recurso interpuesto.».

En el caso que ahora se analiza, en cuanto a los costes laborales, tal y como señala el órgano de contratación en su informe al recurso reproducido en el anterior apartado tercero, los términos de la oferta de la entidad ahora recurrente fueron concretados por la misma en la contestación al requerimiento de aclaración de la justificación aportada para acreditar la viabilidad de su oferta, en la documentación formalizada el 17 de marzo de 2025; en ella como se ha indicado en el fundamento de derecho quinto, figuran un anexo A denominado detalle de los costes laborales para el lote 2 de 24 meses del contrato (10 meses de 2025, 12 meses de 2026 y 2 meses de 2027), que arroja un importe del coste laboral total de 419.082,18 euros de media de 24 meses y un anexo B denominado detalle de los costes laborales para el lote 2 de 48 meses, en el que se señala una media para dicho periodo de 48 de meses de 407.397,95 euros de coste laboral total.

Sin embargo, en el escrito de recurso especial en materia de contratación como se ha expuesto la recurrente tras esbozar sus argumentos de oposición al rechazo de su oferta en cuanto a los costes laborales afirma lo siguiente:

«En base a lo anterior, partiendo de los costes salariales estimados en la oferta para 2025, que superan el SMI de dicho año y los costes aplicados según convenio, y siendo estos aplicables a todo el periodo del contrato más las prórrogas, no existiendo otros costes superiores que estén aprobados o en aplicación de la normativa vigente, se adjunta el cálculo de dicho coste por los cuatro años (2 años de contrato y 2 años de prórroga), que como máximo puede utilizar la Administración para considerar nuestra oferta inviable. DOCUMENTO 7.

Atendiendo a ese cálculo, 398.291,91 euros según los costes salariales vigentes actualmente, que además son superiores a los vigentes en el momento de la oferta, y en comparación con el coste de personal que se recogen en la resolución de exclusión en el apartado quinto de compensación, según los cálculos de la Administración, 424.917,36 euros, existe una diferencia 26.625,45 euros de exceso lo que cubriría con creces las desviación a compensar calculadas de otros apartados de 3.236,66 euros sin tener que aplicar el exceso de otras partidas.

Si bien en el escrito de contestación de aclaraciones se realiza el cálculo de distintos escenarios de costes laborales, entendiéndose que el estimado por la Administración excede en mucho de la realidad, a los efectos de motivación de exclusión de una oferta por baja temeraria se deben de tener en cuenta según la jurisprudencia y doctrina comentadas lo reflejado en el párrafo anterior».

En este sentido, la recurrente señala que el cálculo de dicho coste por los cuatro años (2 años de contrato y 2 años de prórroga) de duración del contrato asciende a 398.291,91 euros, afirmando acto seguido que en comparación con el coste de personal que se recoge en la resolución de exclusión, esto es 424.917,36 euros,



existe una diferencia de 26.625,45 euros de exceso, lo que a su entender cubriría con creces la desviación a compensar calculada de otros apartados de 3.236,66 euros sin tener que aplicar el exceso de otras partidas.

En definitiva, en vía de recurso la recurrente modifica el importe medio para 48 meses de los costes laborales que asciende a 398.291,91 euros, sensiblemente inferior a los 407.397,95 euros que justificó inicialmente (anexo B), afirmando al respecto que la diferencia de 26.625,45 euros de exceso sobre lo calculado en el informe de viabilidad de 7 de abril de 2025, cubriría con creces la desviación a compensar calculada de otros apartados (3.236,66 euros), sin tener que aplicar el exceso de otras partidas. Diferencia que se acentúa mucho más si los citados 398.291,91 euros se comparan con el importe medio para 24 meses que ascendía a 419.082,18 euros (anexo A).

Pues bien, conforme a lo expuesto, queda claro en los argumentos esgrimidos por la entidad ahora recurrente en el escrito de recurso especial en materia de contratación, que ahora se examina, que dicha entidad ha modificado los términos de la justificación de la anormalidad de su oferta contenidos en su documentación acreditativa de 17 de marzo de 2025, vulnerando por ello el principio de inalterabilidad de la oferta, incluida su justificación.

Constatada que, con la información aportada por la entidad ahora recurrente en su escrito de recurso especial, se han alterado los datos de su justificación de 17 de marzo de 2025 ha de afirmarse que la misma ha modificado la justificación de su proposición, acomodándola a los términos que ha considerado convenientes para conseguir la adjudicación del contrato.

En consecuencia, conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato, so pena de conculcar el principio de igualdad de trato.

Al respecto, y como argumentó este Tribunal, entre otras, en su Resoluciones 55/2019 de 27 de febrero y 567/2021 de 23 de diciembre, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar su oferta como al ser evaluadas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica), principio que es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).

La confirmación por parte de este Tribunal del rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente, respecto del lote 2, por los motivos expuestos en el presente fundamento de derecho, hace innecesario el análisis del resto de las alegaciones de la recurrente contenidas en su escrito de recurso, dado que aun cuando potencialmente pudiesen ser todas estimadas, ello no podría conllevar que la oferta fuese aceptada al haberse rechazado la misma por modificarse su justificación inicial en cuanto a los costes laborales.

Procede, pues, desestimar en los términos examinados la pretensión de la recurrente en la que afirma que la proposición realizada por su empresa es adecuada a la realidad para la ejecución del contrato, y con ella el recurso interpuesto.

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 **CLEANMART S.L.**, contra la resolución de 8 de abril de 2025 del órgano de contratación por la que se excluye su oferta del procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, control de vectores y control y prevención de la legionella en las dependencias de los centros de participación activa para personas mayores adscritos a la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Córdoba», (Expediente CONTR 2024 0000985890), respecto del lote 2 «Córdoba provincia norte», convocado por la Delegación Territorial de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad en Córdoba.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C 56/2025, de 13 de mayo, 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 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.

