

**Recurso 326/2025**  
**Resolución 389/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 4 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CERCOLIM S.L.**, contra la resolución de adjudicación de 2 de junio de 2025 del contrato denominado «Servicio de limpieza de edificios municipales y Centros Públicos del municipio de Maracena» (Expediente G847/2025-C04/25), promovido por el referido Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** Con fecha 4 de marzo de 2025 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento con un valor estimado de 2.381.672,72 euros. En dicha fecha los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados.

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.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, con fecha 2 de junio de 2025 se dicta resolución por la que se adjudica el contrato a la entidad TRASYTEL 2015, S.L. En dicha resolución se reproduce el acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada los días 10 de abril y 7 de mayo de 2025 en la que se acuerda la exclusión de la oferta de la recurrente.

**SEGUNDO.** El 18 de junio de 2025 tuvo entrada en el registro electrónico de la Administración general del Estado dirigido al órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad CERCOLIM S.L., (en adelante, la recurrente) contra la resolución de adjudicación que contiene su exclusión. Con fecha 20 de junio de 2025 fue remitido a este Tribunal con la documentación necesaria para la tramitación del recurso especial, así como el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP.

Con fecha 23 de junio de 2025, siguiente día hábil a la recepción del recurso, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, sin que conste que se haya cumplimentado el trámite por ninguno de los interesados.

## 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. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, que ha sido excluida, por lo que hemos de reconocer que concurre interés legítimo de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

Aun cuando desde un punto de vista formal, el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del órgano de contratación de fecha 2 de junio de 2025, sustantivamente el recurso se dirige contra la exclusión del licitador, que se ha hecho definitiva y ha sido confirmada en la resolución de adjudicación, que ha de entenderse que es el acto recurrido.

En el presente supuesto se recurre, por tanto, el acuerdo de adjudicación que confirma de manera definitiva la exclusión de aquella, con relación a un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1, letra a) y apartado 2, letra, c) de la LCSP.

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

En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 d) de la LCSP establece que: *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”.*

Por su parte, la citada disposición adicional decimoquinta en su apartado 1 establece que *“Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

*Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya*



*publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado”.*

En el supuesto analizado, la resolución de adjudicación de 2 de junio de 2025 se notificó, al día siguiente, 3 de junio. El recurso especial se interpuso el día 18 de junio de 2025, por lo que se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles.

#### **QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento relativas al rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente, inicialmente incurso en baja anormal.**

Para una mejor comprensión de la controversia que el presente recurso plantea conviene señalar las siguientes actuaciones acaecidas durante la tramitación de la licitación y que provocaron la exclusión de la oferta de la entidad recurrente del procedimiento de adjudicación del contrato según se desprende de la documentación obrante en el expediente administrativo, EA.

1º En el acta de la sesión de la mesa de contratación de fecha 4 de abril de 2025 (documento 037) se procedió a la apertura de los criterios evaluables mediante fórmulas económicas, y a realizar los cálculos para detectar la existencia de alguna oferta incurso en baja anormal, apreciándose que la oferta presentada por la hoy recurrente estaba incurso en anormalidad. Por tal motivo, fue requerida para que, dentro del plazo de tres días hábiles presentara la justificación de la anormalidad de la oferta.

2º Consta en el EA el documento de fecha 9 de abril de 2025 (archivo zip 040) que la recurrente presentó en contestación al requerimiento formulado justificando la viabilidad de su oferta con el contenido que obra en actuaciones, y que evitamos reproducir sin perjuicio de que se haga más adelante con ocasión del análisis de la cuestión suscitada.

3º Con fecha 6 de mayo de 2025 se emite informe sobre la justificación de la baja temeraria presentada en el expediente de licitación (documento 042) en el que se propone la inadmisión de la oferta y la exclusión del procedimiento, por resultar inviable económica y técnicamente, y por presentar indicios de posible vulneración de la normativa laboral vigente. Del contenido del referido informe conviene extraer y reproducir las siguientes consideraciones y conclusiones:

*“Procede en este apartado analizar la justificación presentada por “CERCOLIM SL” a la vista de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, examinando a continuación los elementos justificados por la licitadora, empresa que es la actual adjudicataria de este mismo servicio desde hace 8 años:*

#### **1. Coste de personal.**

*El pliego desglosa el siguiente importe:*

*- Coste de sueldos:  $9.15 \text{ €/h} * 34.959 \text{ h/anuales} = 319.874,86 \text{ €/1}^\circ \text{ anualidad}$ .*

*- Coste de Seguridad Social:  $105.558,70 \text{ €/1}^\circ \text{ anualidad}$ .*

*- Coste de absentismo y sustituciones (5%):  $15.993,74 \text{ €/1}^\circ \text{ anualidad}$ .*

**TOTAL: 441.427,30 €/1º anualidad.**

*La licitadora aporta un cuadro con el personal adscrito a cada centro y sus costes de salario, seguridad social, vacaciones y bonificaciones, justificando un gasto de personal de:*

*- Sueldo bruto: 282.726,65 € (1)*



- Coste Seguridad Social: 88.950,38 € (2)
- Coste vacaciones: 19.006,61 € (3)
- Bonificaciones Seguridad Social: 10.389,75 € (4)

Reseñar que en el desglose no se contemplan las 10 horas semanales del Centro nº 28, Escuela de Verano, que suponen un total aproximado de 10 semanas, 100 h/año, 915 €/año.

El salario base contemplado se ha determinado a partir del Convenio Provincial de Limpieza vigente que establece un salario día de 32,98 €, un plus de transporte de 1,73 € y una participación en beneficios de 298,04 €. Además, fija un coste por absentismo y sustituciones del 1,5% (5), basado en la ratio de los dos últimos años, lo que estima un importe de 5.705 €/año.

Todo ello supone un importe de **385.998,89 €/año** (1+2+3-4+5).

La diferencia es de **55.428,41 €/año**, debido a que el licitador justifica con coste real en aplicación del convenio vigente y el pliego establece su importe en base al salario mínimo interprofesional y la reducción de la jornada laboral. Esta diferencia no puede ser absorbida por el beneficio industrial, por lo que hay que estar a expensas del análisis de otros gastos.

Indicar que el convenio vigente aplicado es del año 2023, no encontrándose ajustado al Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

## **2. Costes de material.**

El pliego recoge un gasto de material por importe de 36.962,78 €.

La licitadora justifica un gasto de material de:

- Inversión inicial: 6.620 €/año
- Productos químicos y material de reposición: 20.020 €.

Total: 26.640 €

La diferencia de **10.288,74 €** puede ser destinado a equilibrar otros costes, entre ellos el de personal.

## **3. Coste aval bancario y póliza de seguro.**

El PCAP recoge una garantía del 5% del importe de adjudicación y la posesión de un seguro de responsabilidad civil.

La licitadora justifica un gasto de 380 €/año por el aval de garantía y la póliza de seguro de responsabilidad civil.

La diferencia de **380 €** puede ser absorbida por el beneficio industrial.

## **4. Coste de bolsa de horas.**

El PCAP fija una bolsa de entre 150 y 350 h., lo que supone un importe mínimo anual de 4.259,32 €, cuantificando solamente personal.

La licitadora valora la bolsa de 350 h. en unos 5.000 €, para una sola anualidad, no justificando o incluyendo el coste para el segundo año.

La diferencia de **4.259,32 €** podría ser absorbida por el beneficio industrial.

## **5. Coste de mejoras.**

El PCAP valora la mejora de dispensadores y contenedores en número de 20 en 2.980 €.

La licitadora lo valora en 3.000 €.

La diferencia de **20 €** puede ser asumible por el beneficio industrial.

## **6. Previsión cambio jornada laboral.**

El PCAP parte de un importe precio hora en virtud de jornada laboral de 7,5 h, es decir, 37,5 horas semanales en lugar de 40 horas.

La licitadora justifica que la reducción de jornada laboral conlleva un incremento de 2.185 horas anuales \* 9,15 €/hora, lo que supone un gasto de personal de 19.992,75 €/año.

La diferencia de **19.992,75 €/año** no se contempla en el importe ofertado, estando sujeta a ser absorbible por el beneficio industrial.



RESUMEN DATOS ANUALES

CONCEPTO	PLIEGO 1ER año	JUSTIFICACIÓN CERCOLIM SÑ 1ER año	JUSTIFICACIÓN CERCOLIM SL 2º año	DIFERENCIA
Gastos personal (Sueldo + gastos SS, ...)	425.433,56 €.	361.287,28 € <b>(1+2-4)</b>	361.287,28 €	64.146,28 €/año - 128.292,56 €/2 años
Coste personal absentismo y sustituciones	15.993,74 €	24.711,61 € <b>(3+5)</b>	24.711,61 €	+ 17.435,74 €
Coste materiales	36.962,78 €	26.640 €	20.020 €	-10.288,74 €
Aval y póliza seguro		380 €		-380 €
Bolsa de 350 horas	4.259,32 €	5.000 €		- 5.000 €
Dispensadores	2.980 €	3.000 €		- 20 €
<b>TOTAL S/IVA</b>	<b>478.390,08 €</b>	<b>421.018,89 €</b>	<b>406.018,89 €</b>	<b>126.545,56 €/2 años</b>
<b>TOTAL</b>		<b>827.0</b> <b>37,78 €</b>		
<b>BENEFICIO</b>		<b>82.962,22 €/2 años</b>		<b>- 43.583,34 €/2</b>
<b>TOTAL 2 AÑOS</b>		<b>910.000,00 €</b>		

A efectos de interpretar los datos hay que partir que la gran diferencia existente en gastos de personal parte de una aplicación de Convenio laboral de 2023 que se encuentra por debajo del SMI, convenio que se encuentra en negociación a nivel provincial, y que en caso de aprobarse y aplicarse a lo largo del 2025 los importes de subida no pueden ser absorbidos por el beneficio industrial recogido en la oferta presentada por la licitadora, lo que conllevaría a una revisión de precios, cuestión inviable debido a que el precio del contrato se encuentra establecido en relación con el SMI.

Igualmente, la posible rebaja de la jornada laboral y que conllevaría un gasto anual de 19.992,75 €, es inviable igualmente ser absorbido por el beneficio industrial, caso que entrase en vigor junto a la subida de convenio.

Es decir, comparando los datos del pliego con los justificados por CERCOLIM, SL, se observa una desviación significativa en el capítulo de personal, el cual representa el componente principal del contrato y que garantiza la fiabilidad del precio de licitación como socialmente estratégica. Las diferencias no pueden ser compensadas por el beneficio industrial ofertado, ni por ajustes menores en otros gastos. A resultados, ya la diferencia de gasto de personal, aplicando el SMI, consume más de la mitad del beneficio industrial establecido por la licitadora, por lo que el 9,1 % estimado, entendemos, no es suficiente para absorber los riesgos derivados de las contingencias laborales y técnicas identificadas, y eso sin entrar en otros gastos estructurales de la empresa que no se han contemplado por el licitador.

Asimismo, la utilización de un convenio inferior al SMI y la falta de previsión adecuada frente a la reducción de jornada laboral, evidencian un riesgo cierto de inviabilidad técnica y económica de la oferta, y una potencial vulneración de la normativa laboral vigente (...)



4º Con fecha 7 de mayo de 2025 se publica en la Plataforma de contratación del Sector Público la comunicación de exclusión de la oferta de la recurrente adoptada por la mesa de contratación (documento 048) al considerar que la justificación de la oferta no puede considerarse suficiente ni ajustada a derecho a la vista del informe técnico indicado en el ordinal anterior.

5º Con fecha 22 de mayo de 2025 la entidad hoy recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación (documento 0.65) contra la comunicación anterior por la que se le excluye del procedimiento de adjudicación.

Dicho recurso -que fue tramitado en este Tribunal con el núm. RCT 247/2025 dio origen a la Resolución 290/2025, de 26 de mayo que acordó la inadmisión por dirigirse contra un acto no susceptible de recurso, en la medida que se trataba de una propuesta de exclusión de la mesa que debía ser confirmada por el órgano de contratación, de acuerdo con las competencias que aquella tiene atribuidas en el artículo 326.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)

6º Con fecha 2 de junio de 2025 la Junta de Gobierno Local, a la vista de las actas de la mesa de contratación celebradas los días 10 de abril y 7 de mayo de 2025, acuerda ratificar, por lo que aquí nos concierne, la decisión de exclusión de la recurrente por resultar inviable económica y técnicamente y por presentar indicios de posible vulneración de la normativa laboral vigente.

Asimismo, se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la entidad TRASYTEL 2015, S.L.

## **SEXTO. Fondo del recurso: alegaciones de las partes.**

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

Discrepa de la conclusión alcanzada en el informe técnico respecto de la inviabilidad de su oferta en relación con los gastos de personal, por considerar (i) que no ha presentado un coste de personal que se ajuste a la previsión del pliego (ii) y porque considera que la diferencia de 55.428, 41 euros existente con los cálculos del pliego no pueden subsumirse en el beneficio industrial.

Alega que en los cuadros correspondientes al coste del servicio existe un error evidente en lo relativo al salario mínimo interprofesional (en adelante, SMI) del año 2025 ya que se establece en un importe de 18.115, 20 € al haber previsto el pliego su abono en quince (15) pagas más participación en beneficios, en lugar de catorce (14) pagas como viene establecido en el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero por el que se fija el salario mínimo interprofesional para el año 2025.

Indica que el SMI para el año 2025 viene establecido en 14 pagas de 1.184 € / día lo que hace un total anual de 16.576 € brutos.

Alega, además, que el citado Real decreto prevé en el artículo 3 –relativo a la compensación y absorción- lo siguiente:

*“1. La revisión del salario mínimo interprofesional establecida en este real decreto no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales que viniesen percibiendo las personas trabajadoras cuando tales salarios en su conjunto y en cómputo anual fuesen superiores a dicho salario mínimo.”*



Señala que, con fundamento en lo anterior, en caso de que los trabajadores viniesen percibiendo un salario que, en su conjunto y cómputo anual, sea superior al SMI, no procede ningún tipo de revisión, extremo éste que, según afirma, ya se justificó ante la Administración en fase de alegaciones, lo que resultó en todo momento obviado por los servicios jurídicos.

Insiste en que, como se acreditó, la totalidad del personal que en la actualidad presta servicios en el Servicio de Limpieza del Ayuntamiento de Maracena y que, hoy en día siguen perteneciendo a la recurrente, por ser la empresa que ejecuta el servicio, cobran en cómputo anual por todos los conceptos retributivos (antigüedad, horas, extras,...) en cuantía superior a la establecida por el SMI. Sobre la base de tales datos, según manifiesta, realizó la oferta que conllevaba un gasto de 385.998, 89 € en la primera anualidad, estando justificado el gasto conforme a las nóminas de cada uno de los trabajadores adscritos al servicio en la actualidad más el gasto de seguros sociales que conlleva y que se acreditó con las nóminas y TC2 que adjunta. Alega que el informe técnico obvia que el gasto de personal en los colegios del municipio se establece en diez mensualidades y no en doce lo que reduce la media del gasto.

Así, indica que la oferta realizada en cuanto a sueldo bruto, coste de seguridad social (SS) y coste de vacaciones asciende a 385.998,89 €, lo que dividido entre las horas reales del contrato (34.959 horas) da una cantidad de 11,04 € por hora de contrato.

En contraposición a ello, señala, el técnico indica que el coste de personal (con el error de contar el SMI en 15 pagas más participación en beneficios) asciende por los conceptos de sueldo bruto, coste SS y absentismo/sustituciones a la cantidad de 441.427,30 €.

Explica que, *“si partimos de que el SMI para el año 2025 es de 16.576 € brutos en 14 pagas, el salario diario sería de 62,78 €/día, siendo el valor de la hora de contrato en una jornada hipotética de 7,5 horas de 8,37 € hora. Si este valor de la hora 8,37 €/h lo multiplicamos por las horas anuales del contrato 34.959 h/anuales, nos da un resultado total de 292.666,86 €*

*Cantidad que difiere en la cuantía de 9.940,21 €, de la establecida por esta parte en su oferta por importe de 282.726,65 €, y que puede ser claramente absorbida por el beneficio industrial, sin tener que contar con las bonificaciones de seguridad social de la que gozan los trabajadores que actualmente constan en el servicio”.* (la negrita no es nuestra)

Concluye que resulta totalmente improcedente y ajena a la ley la valoración realizada a su oferta y posterior justificación, toda vez que dicha actuación implica un trato desigual e impide que se haya adjudicado el contrato a la empresa que mejor puntuación hubiera obtenido y que actualmente se encuentra en el servicio de limpieza ofertado. Indica que el contrato se ha adjudicado a una empresa de nueva creación TRASYTEL 2015, que tiene domicilio social en Maracena y que hasta el mes de junio de se dedicaba a cuestiones de informática, ampliando recientemente su objeto social para actividades de limpieza.

Solicita la nulidad de la resolución de adjudicación y que se acuerde declarar justificada y conforme a derecho su oferta, restableciéndola en todos sus derechos como licitadora para su posterior adjudicación.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, invoca, en primer lugar, la naturaleza contractual de los pliegos y su carácter vinculante para ambas partes, considerando que cualquier impugnación debe realizarse con carácter previo a la presentación de ofertas, resultando extemporáneo en este momento procedimental.



Sobre la inviabilidad de la oferta y en concreto, de los costes de personal, sostiene que el recurso reproduce las tablas salariales ya presentadas en la fase de justificación de la anormalidad que acreditan un gasto en personal de 385.998,89 €, aplicando el convenio del año 2023, y que, por el contrario, la Administración justifica el coste de personal en virtud del valor hora (9,15 €) con unos parámetros más exigentes y garantistas, alineados con el pliego y las condiciones reales del servicio, incluyendo costes indirectos, sustituciones, absentismo, seguridad social y demás elementos sin que, a su entender, pueda desvirtuarse en este momento procedimental.

En definitiva, solicita la desestimación del recurso, concluyendo, en síntesis, lo siguiente:

1. La exclusión de la recurrente es conforme a derecho y se ajusta al procedimiento legalmente previsto en aplicación de los artículos 149 y 150 de la LCSP y 85 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP)
2. Las alegaciones de la recurrente sobre el fondo con relación a los gastos de personal se centran en aspectos ya resueltos o que no fueron impugnados en tiempo y forma, careciendo de eficacia jurídica.
3. La oferta de la recurrente no garantizaba la viabilidad económica del contrato ni el cumplimiento de la normativa laboral sobre la base de las consideraciones del informe técnico motivado.
4. La adjudicación a TRASYTEL 2015, S.L cumple los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia sin que pueda apreciarse desviación de poder ni arbitrariedad en la actuación administrativa.

**SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal. Sobre la procedencia de la exclusión de la oferta de la recurrente incurso en anormalidad por falta de viabilidad.**

Previa. - Sobre la discrecionalidad técnica de la Administración en la determinación de la viabilidad de una oferta incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada.

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

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente: *«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión*



*adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.».*

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

El artículo 149 de la LCSP se refiere a las ofertas anormalmente bajas y regula un procedimiento contradictorio dirigido a que la entidad licitadora, cuya oferta está inicialmente incurso en presunción de anormalidad, pueda justificar la viabilidad de su proposición. En concreto, el apartado 6 del precepto legal dispone lo siguiente:

*«La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.».*

En el supuesto que se examina, de lo expuesto en el anterior fundamento de derecho se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de su oferta, sino que su oposición se centra en el contenido del informe técnico de viabilidad, y en concreto en la valoración realizada en el informe sobre la justificación y cuantificación del coste de personal, al poner de relieve el recurso la existencia de un error en la fijación del importe anual del salario en los pliegos por lo que procede, a continuación, analizar tal cuestión.

Primera. - Sobre el error denunciado por la recurrente en la fijación del importe anual en lo relativo al salario mínimo interprofesional (SMI) correspondiente al año 2025 establecido en los pliegos.

Como premisa debemos partir de que el artículo 100 de la LCSP, impone en su apartado 2 la obligación de desglosar el presupuesto base de licitación de los contratos del sector público, a fin de garantizar que el mismo sea adecuado a los precios de mercado. Dicho desglose, según el referido precepto, ha de tener el siguiente alcance: *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto*



*base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*

A mayor abundamiento, en los contratos de servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento de este una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP.

Es, por tanto, obligatorio desglosar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, el presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos. Este desglose del presupuesto base de licitación debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato.

La exigencia del artículo 100.2 LCSP de que en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, no se aplica a todos los contratos, sino solo aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato.

Pues bien, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) regulador de la licitación que nos ocupa, en el apartado 4 del cuadro de características “Presupuesto base de licitación, precio del contrato y tipo de licitación” prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“

SIN IVA	IMPORTE IVA (21%)	PRESUPUESTO CON IVA
1.155.646,91 €	242.685,85 €	1.398.332,76 €

- *Sistema de determinación del precio – El importe del presupuesto base de licitación se ha calculado teniendo en cuenta el último convenio colectivo de aplicación para el gasto de personal (que al no recoger los años de aplicación del contrato se hace una estimación de subida de un 3% anual, y un valor estimativo para el gasto de material que la empresa ha de aportar al contrato; también se ha tenido en cuenta un 13% de gastos generales y el 6% del beneficio industrial”*

El estudio económico se contiene en la memoria justificativa obrante en el EA que en el apartado 8.- “Coste del servicio” establece lo siguiente:

*“Para la determinación del precio estimado del servicio objeto del presente contrato, se ha tenido en cuenta el precio hora de prestación del servicio usando para su cálculo el salario mínimo interprofesional aprobado para este año 2025, ya que el coste de personal según los precios hora del convenio de aplicación vigente se encuentran por debajo de dicho SMI, también se han calculado los costes de seguridad social, materiales y productos de limpieza.*

*Habrà de tenerse en cuenta que el presente contrato conlleva la subrogación del personal indicado en el anexo de personal a subrogar: “listado actualizado personal limpieza de Maracena”.*



Para establecer el coste del servicio en la primera anualidad del contrato se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

- SMI año 2025: 1.184 €, con 15 pagas (17.760,00 €), y una participación en beneficios de aproximadamente un 30% del importe mensual (355,20 €), lo que hace un total salarial mínimo anual de 18.115,20 €.

- Se ha tenido en cuenta, así mismo, la reducción de jornada laboral a 7,5 h/día que se pretende establecer a partir del año 2025.

- El establecimiento del precio hora de servicio con los datos anteriormente establecidos sería:

Sueldo anual	Facturación anual	Precio Día	Precio/h
15 pagas más participación en beneficios	12 meses	22 días laborales/mes	7,5 h/día
18.115,20 €	1.509,60 €	68,62 €	<b>9,15 €</b>

Para establecer el coste anual del servicio para el primer año de contrato:

#### **COSTE SERVICIO PRIMER AÑO CONTRATO**

<b>Sueldos Personal Limpieza (34.959 h/anuales)</b>	9,15€/h	319.874,86 €
<b>Seguridad Social (CC 23,60%+ MEI 0,58%+IT 1,30%+FOGASA 0,20%+FP 0,60%+Desempleo 6,70%)</b>	33%	105.558,70 €
Absentismo y sustituciones	5%	15.993,74 €
Gasto de Material		36.962,78 €
	Total..../....	478.390,08 €
Gastos Generales	13%	62.190,71 €
Beneficio Industrial	6%	28.703,40 €
<b>Total BASE IMPONIBLE</b>		<b>569.284,19 €</b>
IVA	21%	119.549,68 €
<b>TOTAL COSTE SERVICIO ANUAL</b>		<b>688.833,87 €</b>

Se establece una subida de un 3% anual para las siguientes anualidades del contrato con lo que los costes del servicio para cada año serían los siguientes:



Anualidades		IVA 21%	Total, con IVA
1er Año	569.284,19 €	119.549,68 €	688.833,87 €
2º Año	586.362,72 €	123.136,17 €	709.498,89 €
3er Año	603.953,60 €	126.830,26 €	730.783,86 €
4º Año	622.072,21 €	130.635,16 €	752.707,37 €

De lo anterior resulta que el pliego ha empleado, para la determinación del presupuesto base de licitación, el último convenio colectivo de aplicación para el gasto de personal (con una estimación de subida de un 3% anual, y un valor estimativo para el gasto de material que la empresa ha de aportar al contrato; un 13% de gastos generales y un 6% del beneficio industrial). Y a efectos de determinar el coste del servicio, extrae el precio hora (9,15 €) aplicando el salario mínimo interprofesional aprobado para este año 2025, justificado en que los precios según el convenio de aplicación vigente se encuentran por debajo de dicho SMI y prevé que el sueldo anual sería de 18.115,20 € en quince pagas más participación en beneficios.

En cualquier caso, y como volveremos más adelante, el presupuesto base de licitación es pacífico, en la medida que los pliegos están consentidos.

Descendiendo al caso que nos ocupa, la recurrente hace referencia, en primer lugar, a las variaciones introducidas en los pliegos en los que inicialmente se estableció, en aplicación del convenio de limpieza de edificios y locales (instituciones no sanitarias) de la provincia de Granada, un precio/ hora de 8,26 € atendiendo al sueldo anual en 14 pagas por un importe de 16.352,28 €, fijándose un coste de sueldos de personal por importe de 288.761,34 € más el coste de la Seguridad Social (33%) de 95.291,24 € ( lo que arrojaba un importe total de 384.052,58 €) con una previsión de subida de un 3% anual. Y señala que, posteriormente, el pliego se modificó con el contenido anteriormente transcrito del que resulta que el precio/ hora (9,15 €) se calcula aplicando el importe del SMI interprofesional en 15 pagas más participación en beneficios, lo que supone un coste de personal de 319.874,86 € y unos costes de Seguridad Social por importe de 105.558,70 € y determina un importe total de coste de personal que asciende a 425.433,56€.

El informe del órgano se ampara en el valor normativo del pliego que no fue impugnado en dicho extremo por la recurrente.

Pues bien, aun siendo ello así, no obstante, interesa reproducir el Real Decreto 87/2025, de 11 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025 (BOE núm. 37, de 12 de febrero) en su artículo primero establece que:

*“El salario mínimo para cualesquiera actividades en la agricultura, en la industria y en los servicios, sin distinción de sexo ni edad de los trabajadores, queda fijado en 39,47 euros/día o 1184 euros/mes, según el salario esté fijado por días o por meses”.* (el subrayado es nuestro)

Por su parte, el artículo 3 “*Compensación y absorción*” por lo que aquí nos interesa, establece lo siguiente:

*“A efectos de aplicar el último párrafo del artículo 27.1 del Estatuto de los Trabajadores, en cuanto a compensación y absorción en cómputo anual por los salarios profesionales del incremento del salario mínimo interprofesional, se procederá de la forma siguiente:*



1. *La revisión del salario mínimo interprofesional establecida en este real decreto no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales que viniesen percibiendo las personas trabajadoras cuando tales salarios en su conjunto y en cómputo anual fuesen superiores a dicho salario mínimo.*

*A tales efectos, el salario mínimo en cómputo anual que se tomará como término de comparación será el resultado de adicionar al salario mínimo fijado en el artículo 1 de este real decreto los devengos a que se refiere el artículo 2, sin que en ningún caso pueda considerarse una cuantía anual inferior a 16 576 euros”.*

Ciertamente, a la vista de los preceptos transcritos, parece desprenderse un error en los pliegos en la indicación de que el salario anual SMI año 2025: 1.184 € se distribuye en quince pagas en lugar de catorce como fija el Real Decreto anteriormente transcrito.

No obstante, y reconociendo tal extremo, lo cierto también es que, como advierte el órgano de contratación en su informe, los pliegos, al no haber sido impugnados en el momento procedimental oportuno, son consentidos y adquieren firmeza, por lo que, en virtud del principio de “*pacta sunt servanda*”, necesariamente ha de estarse ahora al contenido de estos, conocidos y libremente aceptados por las entidades licitadoras, entre las que figura la recurrente.

Al respecto, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo y 297/2020, de 8 de septiembre) los pliegos son la ley del contrato entre las partes que, una vez aprobados y aceptados por las licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas.

En ese sentido, la previsión errónea a la que hace referencia la recurrente en su escrito de impugnación estaba prevista en la memoria justificativa y estudio económico y plasmada en los pliegos y fue, de alguna manera, consentida por la recurrente que pudo impugnar los pliegos, junto a dicha documentación, en el momento procedimental oportuno, y, sin embargo, no lo hizo, por lo que devinieron firmes y consentidos.

En este procedimiento no consta que los pliegos hayan sido impugnados y, por lo tanto, vinculan en cuanto a su contenido para todas las partes.

Ahora bien, cuestión distinta es que, con independencia del parámetro erróneamente utilizado en los pliegos para indicar el precio/hora y por tanto, el coste total del servicio, y que, insistimos, fue consentido por la recurrente, pueda concluirse en la inviabilidad de la oferta por la diferencia advertida en el gasto de personal, que es la partida o componente que se configura como determinante para el rechazo de aquella, al hablar el informe de viabilidad de una “desviación significativa” en el capítulo de personal.

Planteado en estos términos el debate, el punto de fricción entre las partes se centra en que los costes laborales que se detallan en la justificación de la oferta de la ahora recurrente aplican el convenio colectivo de limpieza de edificios, que se encuentra por debajo del SMI correspondiente al año 2025, según defiende el órgano, lo que determinaría *per se* la inviabilidad de la oferta, de acuerdo con la conclusión alcanzada en el informe obrante en el expediente administrativo que analizó la justificación de la oferta.

Esta afirmación en principio no puede compartirse dado que dicha razón por sí sola no puede admitirse como motivo de rechazo, salvo que se acredite que ello supondría un incumplimiento del convenio colectivo de aplicación y, además, que dicho déficit no pudiera venir subsumido por otras partidas incluido el beneficio industrial que la recurrente ha cifrado en 82.962,22 €.



Como ya hemos expuesto con anterioridad, en el supuesto que examinamos, la referencia al SMI correspondiente al año 2025 figura en el estudio económico en la medida que, como se ha transcrito, en el presupuesto base de licitación se establece la referencia al convenio colectivo de limpieza y es para la determinación del coste total del servicio cuando se extrae el cálculo del precio/hora acudiendo al SMI del año en curso. No obstante, conforme a lo dispuesto en los artículos 100, 101.1 y 102.3 de la LCSP, con carácter general el presupuesto base de licitación es el límite máximo de gasto que, en virtud del contrato, puede comprometer el órgano de contratación, debiendo estimar correctamente su importe que debe ajustarse a los precios de mercado en el momento de su elaboración. En concreto, el primer párrafo del artículo 102.3 de la LCSP establece expresamente que los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En este sentido, no es posible entender sin más que la oferta de la recurrente incumple lo recogido en el pliego, respecto a la determinación del coste del servicio (precio/hora) con arreglo al SMI del año en curso, y resulta intrínsecamente inviable, como ha hecho el órgano de contratación, salvo que ello suponga la inviabilidad de la ejecución del contrato en los términos dispuestos en el artículo 149 de la LCSP que, según criterio de este Tribunal, el órgano de contratación no acredita.

Además, hemos de tener en cuenta que, en virtud de lo dispuesto en el Real Decreto antes citado, en el artículo 3 antes transcrito de manera parcial, opera una suerte de automatismo en la aplicación del importe mínimo del SMI que, tal y como dispone el referido precepto, no puede ser en cuantía anual inferior a 16.576 euros, derivándose de ello que la revisión del SMI no afectará a la estructura ni cuantía de los salarios siempre que en cómputo anual fuesen superiores. Por ello, la recurrente insiste en su recurso que la totalidad del personal que en la actualidad presta servicios cobra en cómputo anual por todos los conceptos retributivos (antigüedad, horas, extras) en cuantía superior a la establecida por el SMI. Asimismo, alega (i) por un lado, el error en la determinación del cálculo del coste de personal en el pliego al haber determinado el SMI en quince pagas más participación en beneficios; (ii) y, por otro, que no se han tenido en cuenta algunos aspectos como las bonificaciones en Seguridad Social que refleja en su oferta y que, efectivamente, tiene un importe de 10.389,75 €, aspecto este que, efectivamente, no se ve reflejado en el informe de viabilidad.

El informe de viabilidad cuestiona que el coste de personal en la oferta de la recurrente (385.998,89 €/año) frente al coste que reflejan los pliegos ha de rechazarse (i) por justificar aquella el coste real en aplicación del convenio vigente, en lugar de hacerlo con arreglo al SMI del año 2025 y (ii) por no poder quedar absorbida esa diferencia (55.428,41 €/año) con las restantes partidas. Pero, al margen de lo ya señalado con anterioridad, no se han tenido en consideración tampoco otros aspectos o extremos que la recurrente pone de manifiesto en su recurso como las bonificaciones a la Seguridad social de las que gozan los trabajadores que actualmente prestan el servicio.

En el informe al recurso, sobre este aspecto, se indica que *“El recurso presentado reproduce las tablas ya presentadas en su justificación de baja anormal en la que acredita un gasto anual de 385.998,89 €, con la actual prestación del servicio que realiza y acorde a salarios de convenio del año 2023, argumentando una interpretación distinta del SMI de 2025. Pero esta Administración justifica el coste de personal en virtud del valor hora establecido, 9,15 €, con unos parámetros más exigentes y garantistas, alineados con el pliego y con las condiciones reales del servicio, incluyendo costes indirectos, sustituciones, absentismo, seguridad social, y demás elementos económicos vinculados a una ejecución responsable del contrato, no pudiendo desvirtuarse los mismos en esta fase del procedimiento”*.



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

Además, respecto al beneficio industrial ha de ponerse de manifiesto que es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 371/2022, de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero y 50/2023 a 54/2023, de 23 de enero, y del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre).

Por todo lo anterior, procede la estimación parcial del único motivo del recurso debiendo ser el órgano de contratación el que tenga que decidir sobre la viabilidad de la oferta de la recurrente, teniendo en cuenta la globalidad de esta, tras analizar los costes salariales a la vista de lo que hemos abordado, y la incidencia de las bonificaciones de la Seguridad Social, así como la posibilidad de compensación de partidas y la asunción del déficit por el beneficio industrial que la recurrente en la justificación de la baja cifra en 82.962,22 €.

En el supuesto examinado, por tanto, en cumplimiento de la presente resolución, deberá efectuarse una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y el órgano de contratación decidir, de forma motivada, previa propuesta de la mesa, en su caso, la aceptación o rechazo de la oferta de la entidad recurrente (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021, de 6 de mayo, 196/2021, de 20 de mayo, 215/2021, de 27 de mayo y 497/2021, de 25 de noviembre, de este Tribunal).

#### **OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.**

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación de 2 de junio de 2025 con retroacción de las actuaciones al momento previo a la exclusión de la recurrente, para que se proceda por la mesa o el órgano de contratación a analizar la viabilidad de la oferta de aquella, teniendo en cuenta, en concreto, los costes salariales a la vista de lo que hemos abordado, y la incidencia de las bonificaciones de la Seguridad Social, así como la posibilidad de compensación de partidas y la asunción del déficit por el beneficio industrial, que la recurrente en la justificación de la baja cifra en 82.962,22 €.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CERCOLIM S.L.**, contra la resolución de adjudicación de 2 de junio de 2025 del contrato denominado «Servicio de limpieza de edificios municipales y Centros Públicos del municipio de Maracena» (Expediente G847/2025-C04/25), promovido por el referido Ayuntamiento para que se proceda conforme a lo previsto en el fundamento de derecho octavo de la presente 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.

**TERCERO.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución

**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.

