

Recurso 555/2025
Resolución 625/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 17 de octubre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (en adelante la recurrente), contra el acuerdo de 5 de septiembre de 2025 del órgano de contratación en el que se excluye su oferta, contenido en el acto de adjudicación a favor de la entidad [REDACTED] (en adelante la adjudicataria) en el contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio», expediente SE-42/24), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 20 de diciembre de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, con un valor estimado de 89.024.457,63 euros, poniéndose los pliegos a disposición de las personas interesadas ese mismo día a través del citado perfil. Posteriormente, el día 30 de diciembre de 2024 se publicó en dicho perfil de contratante rectificación del anuncio de licitación y de los pliegos.

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.

En lo que aquí concierne, mediante acuerdo de 5 de septiembre de 2025 el Pleno del Ayuntamiento de Lucena, como órgano de contratación, excluye la oferta de la entidad ahora recurrente, exclusión que se contiene en el acto de adjudicación del contrato.

SEGUNDO. El 29 de septiembre 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 recurrente, contra el citado acuerdo de 5 de septiembre de 2025 de exclusión de la oferta contenida en el acto de adjudicación del contrato.



Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 30 de septiembre 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 previa reiteración fue recibido el día 3 de octubre de 2025.

Por último, la Secretaría del Tribunal el 7 de octubre 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 [REDACTED] (en adelante la entidad interesada).

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 contenida en la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de 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 y 2 de la LCSP.

En su escrito de impugnación, la recurrente denuncia la exclusión de su oferta y solicita de este Tribunal que con estimación del recurso anule la resolución impugnada y ordene la adjudicación del contrato a su favor, al haber sido la oferta mejor valorada en términos de calidad-precio. En concreto basa su pretensión en los siguientes motivos:

1. Infracción del artículo 149 de la LCSP por incurrir el informe justificativo de la exclusión de la oferta en errores sustanciales.
2. Atención a la oferta presentada en su conjunto. Viabilidad de la proposición.
3. Viabilidad de la oferta presentada por su empresa conforme al artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, en relación a la Resolución de 9 julio de 2024 y los límites del pliego.
4. Ausencia de valoración propia por parte de la mesa y, en especial, del órgano de contratación.
5. Doctrina de este Tribunal sobre la viabilidad de las ofertas por debajo del precio de referencia y su aplicación al presente caso.
6. Conexión necesaria entre la improcedencia de la exclusión de la oferta de su empresa y la, igualmente, improcedente adjudicación a la entidad adjudicataria.
7. La falta de acceso al expediente administrativo.

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, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, el acuerdo de exclusión en el que se contiene la adjudicación fue dictado por el órgano de contratación el 5 de septiembre de 2025 y remitido a la entidad ahora recurrente y publicado en el perfil de contratante el 8 de septiembre de 2025, por lo que computando desde dicha última fecha el recurso presentado el 29 de septiembre de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente.

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 7 de febrero de 2025 el órgano de contratación remite a la entidad ahora recurrente, requerimiento para en el plazo que finaliza el 14 de febrero de 2025 a las 23:59 horas aporte determinada documentación para justificar la anormalidad de su oferta en los siguientes términos:

«La Mesa de Contratación del procedimiento convocado por este Ayuntamiento, con motivo de la contratación del servicio de ayuda a domicilio, a la vista de las ofertas presentadas por los licitadores que concurren al procedimiento, ha verificado que la presentada por la entidad (...) [ahora recurrente], está considerada, en principio, desproporcionada o temeraria, conforme a lo establecido el PCAP.

De conformidad con lo establecido en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, se le requiere para que en un plazo de cinco días hábiles, contados desde el día siguiente al envío de la presente notificación, para que justifique la valoración de la oferta presentada, y precisen las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al cumplimiento de los gastos de personal, de los gastos de funcionamiento del servicio, o la posible obtención de una ayuda de Estado, debiendo incluir un desglose pormenorizado de dichos costes, con detalle de su repercusión en el precio ofertado y explicar detalladamente aquellos conceptos que le supongan un ahorro respecto del estudio de costes que figura en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige en el contrato.

Se le informa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 del RGLCAP, la falta de contestación a este requerimiento, tendrá la consideración de retirada injustificada de la proposición, con las consecuencias que de ello se deriven.».

En respuesta, la entidad ahora recurrente presenta un documento justificativo formalizado el 14 de febrero 2025 al que se adjuntan copias de una serie de documentos relacionados con la justificación aportada. La entidad ahora recurrente, según indica, en cuanto a la justificación del precio unitario ofertado aborda los siguientes apartados: i) costes de personal - convenio de aplicación; ii) cálculo del coste por hora de los periodos vacacionales; iii) impacto del absentismo laboral en el coste por hora del servicio; iv) análisis comparativo del desglose de gastos; y v) cumplimiento de los límites económicos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas y cumplimiento con la normativa vigente.

Posteriormente, con fecha 17 de marzo de 2025 se le solicitó a la entidad ahora recurrente aclaración o información complementaria sobre determinados aspectos relacionados con el personal que dicha entidad incluyó en la memoria de calidad, lo que fue respondido en escrito formalizado el 19 de marzo de 2025.



El 8 de abril de 2025, consta formalizado el informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de la oferta en presunción de anormalidad de la entidad ahora recurrente (en adelante informe de viabilidad de 8 de abril de 2025). Dicho informe, en lo que aquí concierne, indica que analizando todos los documentos que conforman el expediente de contratación y la documentación acreditativa de la viabilidad de la oferta económica presentada por la empresa ahora recurrente, procede a examinar las diferentes cuestiones que considera de gran importancia para argumentar el presente informe y concluir si la baja económica ha de ser considerada anormal y si queda o no justificada. En este sentido, dicho informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 se estructura en tres apartados, siendo el primero de ellos el relativo a coste por hora que señala lo siguiente:

«Para fijar el coste/hora del servicio de ayuda a domicilio se elaboró un estudio económico en el que se incluyeron tanto los costes fijos como aquellos costes variables que afectan a la correcta prestación del servicio, siendo el coste de personal auxiliar de ayuda a domicilio uno de ellos. La empresa argumenta una estimación del coste/hora de personal auxiliar de ayuda a domicilio para 2025 que no coinciden con algunos conceptos de nuestra estimación, como son:

- Repercusión del absentismo laboral: En nuestro estudio económico se estableció que a la repercusión del absentismo laboral se le debía aplicar un 18%. A pesar de parecernos en principio un porcentaje bastante elevado, nuestra intención siempre fue elaborar un estudio económico que se ajustara lo más posible a la realidad de costes con la que se podían encontrar las diferentes empresas licitadoras. Por ello se solicitó esta información a la empresa que actualmente presta el servicio (que además resulta ser la empresa que suscita este informe por haber presentado una oferta económica anormal o desproporcionada) siendo la consulta muy clara y comprensible, “el tanto por ciento que supone el absentismo laboral sobre las horas facturadas por la empresa” A fecha 4 de noviembre de 2024 se recibe respuesta a dicha consulta por correo electrónico, indicando que el absentismo laboral era de un 17% (se adjunta como anexo I)

En el informe justificativo que ha presentado (...) [la entidad ahora recurrente] aporta una copia de una tabla del coste de IT real del servicio en el ejercicio de 2024 de la cual se determina que el sobrecoste real soportado por la empresa derivado de una baja médica equivale al 4,09% sobre el precio hora estándar de un trabajador. Como la empresa asegura con documentación acreditativa que éste es el porcentaje real, no el que nosotras establecimos, con los datos que nos aportaron, no nos queda otra opción que dar este dato como válido para aplicarlo en nuestros cálculos, pero hemos de dejar constancia sobre la duda que nos suscita la respuesta a esta consulta previa a la elaboración del estudio económico.

- Estimación coste/hora personal auxiliar de ayuda a domicilio: En el cálculo que la empresa ha hecho del coste del servicio se ha observado que el precio hora que han utilizado es de 12,82€, debiendo de ser 12,83€ ya que el precio real es 12,827€, considerando el redondeo al alza, este dato tan insignificante al multiplicarlo por el elevado número de horas del servicio supone el aumento de varios miles de euros. Esta información es meramente ilustrativa, ya que como vamos a demostrar más adelante en la tabla de estimación del coste del servicio para 2025 el precio resultante es otro.

- Costes estimados de seguridad social: En su desglose de costes la empresa no ha incluido como gastos de seguridad social el 1,50% de IT y IMS por cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional tal como viene recogido en nuestro estudio económico, sustituyéndolo por el 0,20% correspondiente al Fondo de Garantía Salarial (FOGASA), tampoco ha incluido el coste de mecanismo de equidad intergeneracional que para el año 2024 es del 0,58%.».

En el segundo de los apartados del informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, relativo a las mejoras, se indica lo siguiente:



«Analizando a continuación la tabla que han presentado del coste relacionado con las mejoras ofertadas por la entidad (...) [ahora recurrente], hemos detectado varias anomalías:

- No aparece cuantificado en las mejoras objetivas puntuables las horas de terapia ocupacional (estimulación cognitiva), argumentando que están incluidas como gastos de gestión, igual ocurre con las horas de podología, razonando que es personal de plantilla, pero aún así su sueldo supone un coste adicional al precio del servicio, que no aparece reflejado en el documento. Han valorado 500 horas de limpieza como servicios complementarios pero en la tabla del pliego de cláusulas administrativas lo que se contemplan son productos de limpieza y su cuantificación es de 500€ no 500 horas. La empresa en su correo de fecha 21 de noviembre de 2024, cuantificó el precio/ hora de las mismas por lo que podemos calcular el coste y sumarlo a la cuantificación que la empresa ha hecho. (Coste hora podólogo 25 € sin iva y taller de estimulación cognitiva 50€ taller de dos horas) la empresa ha propuesto 300 horas/año de podología y 300 horas/año de estimulación cognitiva.».

En dicho apartado tercero sobre las mejoras, finalmente figuran dos tablas, en la primera denominada mejoras objetivas puntuables, que ha de entenderse que serían las ofertadas por la entidad ahora recurrente, se detallan las unidades ofertadas de cada una de ellas, el precio unitario sin impuesto sobre el valor añadido (IVA) y el importe de cada mejora, totalizándose un importe de 89.181,24 euros. La segunda tabla se identifica como mejoras del proyecto, que debe entenderse como las ofertadas en la documentación acreditativa de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor, en la que al igual que en la primera figuran las unidades ofertadas de cada una de ellas, el precio unitario sin IVA y el importe de cada mejora, que totalizan un importe de 96.823,81 euros, como gastos imputables a mejoras propuestas por la entidad ahora recurrente.

Y, por último, en el tercero de los apartados del informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, sobre otras cuestiones a considerar se afirma lo siguiente:

«- Gastos generales y beneficio industrial: Con respecto a lo recogido en el punto análisis comparativo del desglose de gastos (página 9 de su informe), la empresa aplica para los gastos generales un 4% al total de gastos, cantidad que nos parece moderadamente baja en proporción al estudio económico realizado por este Ayuntamiento en el que se ha aplicado un 13%. La empresa argumenta que “implementa modelos de gestión optimizados orientados a la reducción de costes operativos sin menoscabo de la calidad del servicio. Para ello, aplicamos estrategias de eficiencia organizativa fundamentadas en la digitalización de procesos, la optimización de recursos humanos y materiales, así como en la automatización de tareas administrativas. Adicionalmente, promovemos planes de formación continua para el personal, optimizamos la planificación y ejecución de los servicios mediante herramientas tecnológicas avanzadas y establecemos rigurosos sistemas de control y evaluación que garantizan el cumplimiento de los más altos estándares de calidad.” Otro aspecto a destacar es el beneficio industrial que el Ayuntamiento en su estudio económico ha calculado en un 6% y la empresa ha plasmado en su informe un 2,26%, razonando que “El beneficio empresarial se ha establecido conforme a las condiciones reales del mercado y a la naturaleza del servicio prestado. En el sector de los servicios sociales, donde la rentabilidad suele ser moderada debido a la alta incidencia de costes salariales y de estructura, nuestra empresa ha adoptado un enfoque de sostenibilidad basado en un margen de beneficio ajustado. Estos dos epígrafes que acabamos de mencionar los vamos a considerar válidos tal y como ha alegado la empresa, aunque nos parecen algo bajos.

- Memoria de calidad: En la justificación presentada por la empresa, tampoco hacen mención ni cuantifican el coste del incremento de personal que en su memoria de calidad manifiestan que van a contratar o poner a disposición del contrato para que preste sus servicios en el referido programa, como son: DUE (gestor de casos). Nutricionista. TASOC (programa de ocio significativo). Técnico de mantenimiento. Técnico de PRL. Agente de igualdad. Mediador de conflictos. Técnico de selección. Gestor de datos. Profesional en estudios estadísticos. Este personal ha sido valorado en el informe técnico con una puntuación elevada, ya que son 10 profesionales, personal que también



supondría un coste adicional a soportar por la empresa adjudicataria en el precio/hora del servicio de ayuda a domicilio.

- Todos estos datos se han incluido en la nueva tabla de mejoras objetivas puntuables, tal y como se acordó en la última mesa de contratación.».

Tras lo expuesto, dicho informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 manifiesta que *«En base a todo lo anteriormente expuesto y valorados los argumentos de la empresa que son aceptados como válidos, volvemos a elaborar un nuevo estudio económico, quedando de la siguiente forma: (...)».*

A continuación, figura una tabla denominada *“Estimación coste por hora de servicio Auxiliar de Ayuda a domicilio 2025”*, con los siguientes conceptos: salario bruto por hora, repercusión días de libre disposición, repercusión absentismo laboral 4,09% sobre coste real, plus desgaste de herramientas 48€ año, total gasto salarial, coste estimado seguridad social (31,985), desglose de dicho coste y total gasto por hora.

Asimismo, se contiene una segunda tabla descrita como *“Estimación coste del servicio 2025”* dividida en los siguientes apartados: gasto de personal de atención directa, gastos anuales de gestión, total de gastos, gastos generales (4%), beneficio industrial (2,26%), total coste actualizado del contrato (IVA excluido) y coste hora.

Tras dichas tablas el informe al recurso afirma que *«Tras la nueva valoración económica, el precio hora que ha resultado es de 16,15€ siendo este precio superior a la proposición económica presentada por la empresa (...) [ahora recurrente]. En virtud del contenido de la documentación presentada y en base a los argumentos aquí reflejados, los técnicos que hemos valorado el informe de justificación de oferta económica presentado por la empresa (...) [ahora recurrente] consideramos injustificada la baja económica que presenta dicha empresa para la prestación del servicio de Ayuda a Domicilio de este Ayuntamiento.».*

A continuación, la mesa de contratación en sesión celebrada el mismo día 8 de abril de 2025, según consta en acta al efecto, afirma que a la vista del informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, y una vez debatido lo suficiente, propone por unanimidad de sus miembros: *«1º.- Excluir la proposición presentada por la empresa (...) [ahora recurrente], al entender que la misma no ha justificado la baja que presenta su proposición económica inicial, en los términos reflejados en el citado informe y, considerarla definitivamente desproporcionada o temeraria.».* (el subrayado es nuestro).

Posteriormente, el 15 de abril de 2025 la entidad ahora recurrente presentó escrito al órgano de contratación solicitando aclaración sobre determinados aspectos del informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, que fue contestado el 24 de abril de 2025 poniéndole de manifiesto, entre otras cuestiones, que podía interponer recurso especial ante este Tribunal.

Acto seguido, el 16 de mayo de 2025 dicha entidad ahora recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, contra la propuesta de exclusión de la mesa de contratación acordada el 8 de abril de 2025, como se ha puesto de manifiesto en los párrafos anteriores, que fue tramitado como recurso número 228/2025. Dicho escrito fue inadmitido por este Órgano mediante Resolución 287/2025 de 26 de mayo, al no ser el acto contra el que se interpone susceptible de recurso especial, en los términos señalados en la citada resolución a la que nos remitimos y damos aquí por reproducida, dado que la propuesta de exclusión no es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP.

Por último, el órgano de contratación mediante acuerdo de 5 de septiembre de 2025, confirma la exclusión del procedimiento de licitación de la entidad ahora recurrente los términos siguientes: *«Rechazar la oferta*



presentada por la entidad (...) [ahora recurrente], al haberse calificado su proposición económica como anormalmente baja y considerar que no ha quedado debidamente justificada la baja que presenta.».

SEXTO. Sobre la falta de acceso al expediente.

Como se ha indicado en el fundamento segundo, la recurrente denuncia la falta de acceso al expediente de contratación en el último de los motivos de su recurso. Sin embargo, dado que la vista de expediente forma parte de la tramitación del procedimiento de recurso especial y, por tanto, es previa a la resolución del mismo, aun cuando dicha cuestión se haya planteado al final del recurso, la misma ha de abordarse previamente a los motivos de fondo esgrimidos en el escrito de impugnación.

Al respecto, el acceso al expediente en las oficinas de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, en este caso este Tribunal, se regula en el artículo 52 de la LCSP que bajo la denominación de acceso al expediente dispone lo siguiente:

«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.».

A la vista de este precepto legal, en lo que aquí interesa, el artículo 52 de la LCSP exige como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial, y que aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021 de 27 de mayo, 445/2021 de 5 de noviembre, 477/2023 de 28 de septiembre, 169/2024 de 19 de abril y 168/2025 de 21 de marzo, entre otras).

En este sentido, y en lo que aquí concierne, las personas interesadas han de solicitar el acceso al expediente al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y con la antelación suficiente para aquél pueda facilitarlo en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sólo en el caso en que el órgano de contratación incumpla con esta obligación, siempre que se le haya solicitado en los términos previstos en el artículo 52 de la LCSP, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder a la entidad



recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

En el supuesto examinado, procede en primer lugar reproducir en su integridad los argumentos de la entidad recurrente esgrimidos en su escrito de recurso. Su tenor es el siguiente:

«Debe ponerse de manifiesto que esta parte solicitó en tiempo y forma el acceso al expediente administrativo del procedimiento de licitación, con el fin de poder ejercer de manera plena y efectiva su derecho de defensa en el presente recurso especial en materia de contratación.

Sin embargo, hasta la fecha no se nos ha concedido cita para su revisión, ni se ha puesto a disposición la documentación solicitada en formato electrónico o en cualquier otra modalidad que garantice un acceso real y útil. Por el contrario, se ha demorado el señalamiento de dicha revisión, con la previsión de que, en el mejor de los casos, la cita se produzca en un momento tan próximo a la fecha límite para la interposición del recurso que resultará materialmente imposible llevar a cabo un análisis completo de la documentación y reflejar adecuadamente en el recurso las alegaciones y pruebas derivadas de dicho examen.

Esta situación vulnera de forma directa los derechos que el ordenamiento reconoce a los interesados. El artículo 53.1.a) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece de manera clara el derecho de las personas a acceder y obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos administrativos en los que tengan la condición de interesados. El mismo precepto conecta este derecho con la posibilidad de presentar alegaciones y aportar documentos en cualquier fase del procedimiento, lo que exige un acceso efectivo a la información.

Asimismo, el artículo 24 de la Constitución Española consagra el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de defensa y, por tanto, el derecho a conocer los elementos esenciales del expediente en el que se sustenta el acto impugnado. Impedir, retrasar o entorpecer el acceso al expediente supone una limitación sustancial de este derecho y vacía de contenido la posibilidad de formular un recurso fundado y completo.

En el ámbito específico de la contratación pública, el artículo 52 de la LCSP regula la tramitación del recurso especial y reconoce expresamente que el órgano de contratación debe remitir al Tribunal de Recursos el expediente completo, lo cual presupone que los licitadores afectados también puedan examinarlo para fundamentar su recurso. La negativa o dilación injustificada en este acceso genera una situación de indefensión material, contraria tanto a la LCSP como a los principios generales del procedimiento administrativo.

Por todo ello, debe dejarse constancia de que el presente recurso se formula sin haber podido ejercitar plenamente el derecho de acceso al expediente, derecho que se ha visto vulnerado por la inacción o dilación del órgano de contratación.

Esta circunstancia agrava aún más la invalidez de los actos impugnados y justifica que el Tribunal valore esta falta de acceso como una vulneración autónoma de los derechos de defensa, con las consecuencias legales que procedan.

En consecuencia, se formula el presente recurso con la información disponible hasta el momento, y se solicita expresamente que se tenga por reservada la facultad de completar o ampliar sus alegaciones una vez se facilite el acceso al expediente solicitado.».



De lo reproducido se infiere que la entidad recurrente no formula claramente su solicitud de acceso ante este Tribunal a los efectos de poder completar su escrito de recurso, conforme a lo estipulado en el artículo 52.3 de la LCSP. En el primer inciso del párrafo segundo afirma la recurrente que hasta la fecha no se le ha concedido cita para su revisión, ni se ha puesto a su disposición la documentación solicitada. Sin embargo, en el segundo inciso de dicho párrafo viene a reconocer que se le ha dado señalamiento para la revisión del expediente, pero el mismo se ha demorado, de tal forma que en el mejor de los casos la cita se produciría tan próxima a la fecha límite para la interposición del recurso, que resultaría materialmente imposible llevar a cabo un análisis completo de la documentación y reflejar adecuadamente en el recurso las alegaciones y pruebas derivadas de dicho examen.

Esta dicotomía vuelve a ponerla de manifiesto en el último inciso del párrafo quinto reproducido, donde indica que la negativa o dilación injustificada en este acceso genera una situación de indefensión material, que vuelve a señalarla en el párrafo sexto al afirmar que el recurso se formula sin haber podido ejercitar plenamente el derecho de acceso al expediente, derecho que se ha visto vulnerado por la inacción o dilación del órgano de contratación.

Por último, concluye la recurrente con la falta de acceso al expediente en la sede del órgano de contratación, señalando que el recurso lo formula *«con la información disponible hasta el momento, y se solicita expresamente que se tenga por reservada la facultad de completar o ampliar sus alegaciones una vez se facilite el acceso al expediente solicitado»*, pero no insta ni siquiera mínimamente la vista del expediente en las oficinas del Tribunal para poder completar su impugnación, único supuesto en que este Órgano puede conceder el acceso previamente denegado o no facilitado por el órgano de contratación, y ello a pesar de que hace referencia al artículo 52 de la LCSP aunque para indicar que, dicho artículo, regula la tramitación del recurso especial y reconoce expresamente que el órgano de contratación debe remitir al Tribunal el expediente completo, lo cual presupone que las entidades licitadoras afectadas también puedan examinarlo para fundamentar su recurso.

Pues bien, a los meros efectos dialécticos, aun cuando por el principio *pro actione* pudiese entenderse que la recurrente en su escrito de recurso especial en materia de contratación, presentado el 29 de septiembre de 2025, formulase una pretensión de acceso al expediente en la sede de este Tribunal, dicha petición debería desestimarse.

En efecto, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, la resolución de adjudicación que ahora se impugna le fue remitida y notificada a la recurrente el 8 de septiembre de 2025, quien solicitó el acceso al expediente ante el órgano de contratación el 12 de septiembre de 2025, esto es cuatro días hábiles después de haber recibido la notificación de la adjudicación, y ello a pesar de conocer que el artículo 52 de la LCSP -al haberlo alegado en su recurso- le confiere un plazo de cinco días hábiles al órgano de contratación para facilitar el acceso.

En este sentido, figura en el expediente remitido por el órgano de contratación escrito formalizado por personal a su servicio en el que se señala, entre otras cuestiones, lo siguiente:

«1º.- Autorizar parcialmente lo solicitado por la entidad (...) [ahora recurrente] y conceder a la referida entidad acceso al expediente salvo aquellos documentos o partes de documentos que hayan sido designados confidenciales por el resto de los licitadores.

El interesado podrá examinar el expediente en las dependencias del servicio de contratación, dependiente de la Secretaría General del Ayuntamiento, pudiendo tomar cuantas notas necesite para formular sus alegaciones y solicitar copia o certificado de aquellos documentos contenidos en el expediente que sean indispensables para ejercer su derecho de defensa, que se expedirán por la Secretaría siempre que los medios disponibles lo permitan y no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos.



2º.- A estos efectos podrá personarse en las dependencias del servicio de lunes a viernes en horario de 9 a 14 horas, desde la fecha de la presente resolución

3º.- Dar traslado de la presente resolución al interesado, así como al Servicio de Contratación a fin de que proceda a su cumplimiento.».

Dicho escrito le es notificado a la entidad ahora recurrente el 18 de septiembre de 2025, a través del servicio de Dirección Electrónica Habilitada Única (DEHÚ), quien certifica que la persona cuyas iniciales son S.S.V. en representación de la empresa recurrente, accede al contenido de la notificación el 19 de septiembre de 2025 a las 10:03 horas. Sobre ello, no consta que dicha entidad se haya personado para acceder al expediente y ello a pesar de que dispuso para ello desde el día 19 al 29 de septiembre de 2025.

Así pues, en el presente caso no cabría acceder a la vista solicitada por la recurrente, si así se hubiese efectivamente solicitado a este Tribunal, como consecuencia de la falta de acceso al expediente, al no concurrir uno de los requisitos necesarios para su concesión conforme a dicho artículo 52 de la LCSP, cual es no haberse personado para el acceso en los términos puestos de manifiesto en la citada notificación. En este sentido, como se ha expuesto, la finalidad del precepto legal citado es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, circunstancia que no ha concurrido en el presente caso, pues como se ha indicado el órgano de contratación en los términos analizados ha cumplido escrupulosamente con el deber de facilitar el acceso dentro de los cinco días hábiles siguientes a su solicitud por la entidad ahora recurrente.

En el mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resoluciones 252/2020 de 16 de julio, 257/2020 de 23 de julio, 64/2023 de 27 de enero, 433/2024 de 4 de octubre, 51/2025 de 17 de enero y 168/2025 de 21 de marzo.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, no es posible conceder a la recurrente el acceso al expediente en las oficinas de este Tribunal.

SÉPTIMO. Fondo del recuso. Sobre la infracción del artículo 149 de la LCSP por incurrir en errores sustanciales el informe justificativo de la exclusión de la oferta (informe de viabilidad de 8 de abril de 2025).

Como se ha expuesto en el fundamento segundo de la presente resolución, afirma la recurrente que se ha infringido el artículo 149 de la LCSP por incurrir el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 en errores sustanciales. En este sentido, la recurrente plantea las cinco cuestiones siguientes: i) incremento de los costes de personal de coordinación con respecto al estudio económico recogido en el pliego; ii) duplicidad del coste de la seguridad social; iii) interrelación entre los puntos anteriores al haberse calculado los costes de seguridad social sobre gastos de personal que están por encima de lo convencionalmente establecido; iv) inclusión errónea del concepto “Plus desgaste de herramientas 48€ año” para el cálculo del coste hora de auxiliar de ayuda a domicilio; y v) corrección sobre las mejoras del servicio.

1. Alegaciones de la recurrente y del órgano de contratación.

Primera. Incremento de los costes de personal de coordinación con respecto al estudio económico recogido en el pliego.



Afirma la recurrente que en el estudio económico que aparece en el pliego se recoge un cuadro con relación a los gastos anuales de gestión del personal de coordinación, cuyos importes corresponden a lo efectivamente establecido en el Convenio colectivo del sector de ayuda a domicilio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante Convenio colectivo aplicable). Sin embargo, en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 aparecen unas cantidades que no corresponden ni a cuestiones “*particulares*” de las personas trabajadoras, ni por supuesto a lo que establece el Convenio colectivo aplicable.

En este sentido, indica el recurso que de un simple vistazo se puede observar que ha habido un altísimo incremento en precio por unidad para cada una de las categorías del personal de coordinación; en concreto, la diferencia se establece en un incremento de 54.706,12 euros sin justificación o causa alguna, puesto que no responde a ninguna cuestión de aplicación de convenio o incremento por razón particular de la persona trabajadora que se trate.

Al respecto, en el informe al recurso el órgano de contratación se remite -para este y para el resto de los motivos- al que efectuó con ocasión del recurso 228/2025, interpuesto por la misma entidad ahora recurrente y que como se ha expuesto fue inadmitido por este Órgano mediante Resolución 287/2025 de 26 de mayo.

En lo que respecto al motivo de impugnación que se analiza, el informe al recurso señala que en el estudio económico la figura de la persona responsable de coordinación se establecía con un coste de 32.877,74 euros (en cumplimiento de lo establecido en el Convenio colectivo de aplicación); no obstante, en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 el coste para dicha figura se establece en 36.425,40 euros, siendo dicha cuantía la que se recoge en el listado del personal subrogable aportado por la empresa ahora recurrente al ayuntamiento, teniendo en cuenta el sueldo base, el complemento de antigüedad y los costes de seguridad social.

Asimismo, de igual manera la figura de la persona coordinadora en el estudio económico se establecía en un coste de 23.240,84 euros (en cumplimiento de lo establecido en el Convenio colectivo de aplicación) y en el referido informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 se señalan diferentes cuantías para la figura del personal coordinador dependiendo del complemento de antigüedad, complemento personal y costes de seguridad social, tal y como se recoge en el citado listado de subrogación.

Segunda. Duplicidad del coste de la seguridad social.

Señala la recurrente que en el cuadro recogido en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, se recoge el apartado coste de seguridad (31,98%) por un importe de 147.361,65 euros, gasto que no se recogía en el estudio económico del pliego. Esta cantidad, conforme a los cálculos que según manifiesta ha realizado la recurrente comprende todos los conceptos que se encuentran en las filas superiores a excepción del concepto “*Gasto de horas por desplazamiento entre casos asignados por auxiliar de ayuda a domicilio*”. Sin embargo, a su entender, esta cuantía es excesiva por duplicar el coste de seguridad social en dos apartados antigüedad y kilometraje.

En cuanto a la antigüedad, indica que en la justificación de la viabilidad aportada por su empresa, el apartado “*Coste complemento de antigüedad todo el personal*” cuantificado en 122.627,80 euros, ya tiene incluido el coste de seguridad social, tal y como se extrae del estudio económico que se incluyó en el pliego y que responde a los datos que esta entidad le facilitó en su momento y que ya tenía incluido este coste, por lo que al importe establecido de 147.361,65 euros como coste de seguridad social es necesario restarle la cantidad de 39.216,37 euros, resultante de aplicar al importe de 122.627,80 euros porcentaje del 31,98%, que representa el coste de la seguridad social puesto que, además de lo expuesto, el propio concepto de coste -en este caso de antigüedad- lleva incluido cualquier “*gasto*” asociado al concepto ya que el coste viene a referirse a términos absolutos.



Respecto al coste de seguridad social en kilometraje, afirma la recurrente que no se tiene que aplicar dicho coste, al estar exento en aplicación de la Orden HFP/792/2023, de 12 de julio, por la que se revisa la cuantía de las dietas y asignaciones para gastos de locomoción en el impuesto sobre la renta de las personas físicas, lo expuesto supone que la cantidad resultante de 7.656,01 euros está incluida de forma errónea, por lo que habrá que proceder a restarla de los 147.361,65 euros; por tanto, el coste de seguridad social, según lo expuesto hasta ahora debería establecerse en 100.489,27 euros.

Sobre ello, el órgano de contratación en el informe al recuso señala que, a diferencia de lo que indica la recurrente, ha de incluirse al igual que el resto de los complementos que se han tenido en cuenta para el personal de coordinación del servicio, así como el importe del kilometraje al incluirse en el apartado de la nómina de devengos, encontrándose incluido en la base de cotización, por lo que está sujeto a retenciones de seguridad social, tal y como se aplica en las nóminas del personal auxiliar de la empresa ahora recurrente.

Tercera. Interrelación entre los puntos anteriores al haberse calculado los costes de seguridad social sobre gastos de personal que están por encima de lo convencionalmente establecido.

Manifiesta la recurrente que si se incrementa el coste de personal, inevitablemente se eleva el de Seguridad Social de forma injustificada, esto es al haber calculado los costes de seguridad social (31,98%) sobre un importe de 250.269,74 euros (correspondiente a la suma de los salarios incrementados del equipo de coordinación), cuando lo correcto era haberlo calculado el coste de seguridad social sobre 195.562,88 euros (por ser la suma de los costes reales del personal de coordinación según el convenio aplicable).

Por tanto, a su entender y en atención a lo expuesto hasta ahora puede afirmarse que al importe de 147.361,65 euros habrá que proceder a restarle la cantidad de 74.195,81 euros, correspondiente a los siguientes conceptos: i) 39.216,37 euros de exceso de salarios del equipo de coordinación; ii) 7.656,01 euros de seguridad social que se ha calculado sobre el kilometraje que está exento; y 27.323,43 euros de exceso de seguridad social del equipo de coordinación por haberse calculado sobre salarios por encima de Convenio colectivo de aplicación.

Así, concluye la recurrente señalando que el importe real en coste de seguridad social teniendo en cuenta la normativa laboral vigente, eliminando los excesos y las duplicidades ya mencionadas, se ha de establecer en 73.165,84 euros.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso tras poner de manifiesto lo alegado por la recurrente, viene a reiterar y reproducir lo señalado en el informe al recurso en los dos apartados anteriores.

Cuarta. Inclusión errónea del concepto “Plus desgaste de herramientas 48€ año” para el cálculo del coste hora de auxiliar de ayuda a domicilio.

La recurrente en su escrito de recurso alega en esencia que este incremento, que no se tuvo en cuenta en el estudio económico inicial señalado en el pliego, su empresa lo tiene asumido en la partida de gastos generales, tal y como informó en la documentación de justificación aportada, a la que manifiesta remitirse, por lo que es incorrecto tenerlo en cuenta en el coste hora tal y como se hace en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025; ello supone que al retirar el concepto de la tabla, se ha de reducir igualmente el impacto que los 0,04 euros tienen en el coste de seguridad social, nuevamente, de una forma incorrecta, por lo que el gasto total por hora se ha de establecer en 12,84 euros.



Tras lo expuesto, la recurrente afirma que una vez establecido el importe del precio hora real y ajustado a los costes del servicio, se ha de proceder a reajustar todos aquellos conceptos en cuyo cálculo ha intervenido el precitado importe, lo que pone de manifiesto en su escrito de recurso.

Sobre el particular, en el informe al recurso el órgano de contratación indica que para argumentar este apartado se ha tenido en cuenta el plus de desgaste de herramientas de 48 euros anuales para el personal auxiliar de ayuda a domicilio, tal y como se recoge en el listado de subrogación aportado por la entidad recurrente como actual contratista del servicio.

Quinta. Corrección sobre las mejoras del servicio.

En el presente motivo de recurso, la recurrente plantea dos cuestiones, por un lado, la imputación incorrecta del concepto de “Coste del personal que la empresa va a contratar según su memoria de calidad”, y por otro lado, la errónea argumentación en relación al podólogo y al terapeuta ocupacional (también referenciado como horas de estimulación cognitiva).

En cuanto a la imputación incorrecta del concepto de “*Coste del personal que la empresa va a contratar según su memoria de calidad*”, afirma la recurrente que tal y como se explicó en el escrito presentado el 19 de marzo de 2025, como aclaración de los costes del personal incluido en la memoria de calidad, así como en la documentación acreditativa de la viabilidad de su oferta, dicho personal está imputado a su partida de gastos generales puesto que, es importante reseñar que su empresa ya cuenta con estas figuras en plantilla, por lo que el coste de 27.544,84 euros no tiene que estar incluido en el cuadro de las mejoras objetivas puntuables, pues ello implicaría que se está duplicando esta partida al tenerla ya contemplada, se vuelve a repetir, en los gastos generales, hecho que no ha sido rebatido ni controvertido en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025.

Con respecto a la errónea argumentación con relación al podólogo y al terapeuta ocupacional (también referenciado como horas de estimulación cognitiva), indica la recurrente que conforme al informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 que, aunque el personal de podología y terapeuta ocupacional ya se encuentre en plantilla, esto sigue suponiendo un coste adicional al precio del servicio, lo que a su entender dicho argumento es del todo equivocado. En este sentido, afirma la recurrente que la dedicación de este personal al servicio no supone un gasto nuevo a su empresa, puesto que es un coste que ya viene soportando; no obstante, estos gastos están, como no podría ser de otra manera, incluidos en los gastos generales, como así se ha venido informando y que tampoco es hecho controvertido como se extrae de dicho informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, por lo que se habría de proceder a eliminar de la tabla de mejoras objetivas el coste tanto de podología, como de terapeuta ocupacional, por estar duplicados, lo que supone una cantidad de 15.000 euros menos.

Acto seguido, la recurrente realiza una serie de cálculos relativos a la modificación de una serie de conceptos por aplicación del importe de 12,84 euros por hora, afirmando tras ello que el precio de 15,53 euros por hora resulta del todo suficiente y adecuado para garantizar la viabilidad del servicio.

Al respecto, el órgano de contratación en el informe al recurso, en cuanto a la imputación incorrecta del concepto de “Coste del personal que la empresa va a contratar según su memoria de calidad”, indica que en el citado escrito presentado por la empresa el 19 de marzo de 2025, ésta presenta una tabla con el personal a contratar, especificando la cualificación profesional, tiempo de contratación, tipo de contrato, horas anuales y % de dedicación máxima sobre jornada contratada, con un coste total de 27.544,84 euros.

Sobre la errónea argumentación en relación al podólogo y al terapeuta ocupacional (también referenciado como horas de estimulación cognitiva), afirma el informe al recurso que no aparece cuantificado en las mejoras



objetivas puntuables las horas de terapia ocupacional (estimulación cognitiva), argumentando que están incluidas como gastos de gestión, igual ocurre con las horas de podología, razonando que es personal de plantilla, pero aun así su sueldo supone un coste adicional al precio del servicio, que no aparece reflejado en el documento. No obstante -prosigue el informe al recurso, en su correo electrónico de 21 de noviembre de 2024, la entidad ahora recurrente cuantificó el precio por hora de las mismas, por lo que podemos calcular el coste y sumarlo a la cuantificación que la empresa ha hecho (coste hora podólogo 25 euros sin IVA y taller de estimulación cognitiva 50 euros por taller de dos horas), al proponer 300 horas al año de podología y 300 horas al año de estimulación cognitiva.

Al respecto, aclara el órgano de contratación que se ha limitado a valorar la memoria de calidad que ha presentado la empresa, junto con siete empresas más, y a informar sobre la posible situación de baja anormal y que ya se ha detallado y argumentado, de manera sobrada, en los informes emitidos al respecto, afirmando que en ningún caso se ha cuestionado el conocimiento operativo, capacidad técnica y estructura organizativa para la ejecución del servicio de la entidad ahora recurrente, por lo que por todo lo expuesto, sigue considerando que la oferta resulta inviable.

2. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad interesada se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, basa su oposición al recurso en que la exclusión acordada por el Pleno municipal resulta conforme a derecho, al sustentarse en un informe técnico exhaustivo, fundado y coherente, que acredita la inviabilidad económica de la oferta, y cuya valoración, además, encuentra refuerzo en la falta de previsión contractual plurianual, en el exiguo margen de beneficio reconocido por la propia licitadora y en el riesgo evidente que una oferta económicamente insostenible supondría para la adecuada prestación del servicio público de ayuda a domicilio.

En este sentido la entidad interesada, en su escrito de alegaciones al recurso esgrime determinados argumentos sobre los costes de seguridad social, el cálculo del coste por hora del personal auxiliar, las mejoras, la suficiente motivación del acto de exclusión, la discrecionalidad técnica y el principio de control limitado del Tribunal y la doctrina consolidada aplicable de este Órgano y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, tras lo cual realiza las siguientes conclusiones: i) el procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Lucena fue plenamente conforme a la LCSP y a los principios generales de la contratación pública; ii) el acto de exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente fue motivadamente razonado, basado en informes técnicos sólidos y emitido por órgano competente; iii) no existe error manifiesto ni arbitrariedad en la valoración técnica realizada iv) la decisión de exclusión responde al deber legal de proteger la sostenibilidad económica y social del contrato, siendo importante manifestar que el informe técnico del Ayuntamiento solo está examinando la viabilidad económica del primer año de contrato, cuando el mismo tiene una duración inicial de dos años con posibilidad de tres prórrogas anuales, obligatorias para la persona contratista, conforme a la cláusula 9 del PCAP y al artículo 29.2 de la LCSP, sin que se hayan considerado las subidas salariales en cada año de ejecución; y v) la doctrina consolidada de este Órgano y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales avala íntegramente la actuación administrativa realizada por el Ayuntamiento de Lucena.

3. Consideraciones del Tribunal.

Previa. Sobre la alegación de la entidad interesada de que el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 solo ha examinado la justificación económica de la primera anualidad del contrato, sin considerar las subidas salariales en cada año de ejecución.



Como se ha expuesto, afirma la entidad interesada en su escrito de alegaciones al recurso que el informe técnico del Ayuntamiento solo está examinando la viabilidad económica del primer año de contrato, cuando el mismo tiene una duración inicial de dos años con posibilidad de tres prórrogas anuales, obligatorias para la persona contratista, conforme a la cláusula 9 del PCAP y al artículo 29.2 de la LCSP, sin que se hayan considerado las subidas salariales en cada año de ejecución.

Pues bien, la citada alegación de la entidad interesada no puede admitirse por este Tribunal y ello por las siguientes consideraciones. En primer lugar, la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente por no justificar su viabilidad acordada por el órgano de contratación, no se basó en esta infracción que denuncia la interesada en su escrito de alegaciones, ni por tanto el recurso especial versó sobre la misma. En este sentido, realmente, la entidad interesada, en su ánimo de búsqueda de defectos no subsanables que contribuyesen a reforzar la exclusión acordada por el órgano de contratación, esgrime ex novo -en el seno del procedimiento del recurso especial- un vicio o defecto que no tuvo en cuenta dicho órgano al adoptar su decisión de exclusión.

En segundo lugar, partiendo de la anterior consideración, no cabe olvidar que este Tribunal tiene facultades exclusivamente revisoras de las decisiones adoptadas por las entidades del sector público contratantes, debiendo ceñirse -en el supuesto enjuiciado- a dilucidar si el acuerdo de exclusión impugnado, con base en las causas que le sirvieron de fundamento, era o no ajustado a derecho. Es decir, el Tribunal solo puede examinar la legalidad de la decisión adoptada por el órgano de contratación, quedando acotado su conocimiento a las razones en que se funda el acto y a los argumentos de las partes a su favor y en contra. Cualquier otra causa válida para excluir que no haya sido considerada en el acto recurrido queda fuera del ámbito de conocimiento de este Tribunal, pues no se puede perder de vista que la finalidad del recurso es enjuiciar la validez del contenido intrínseco del acto impugnado.

Y en tercer lugar, el artículo 57.2 de la LCSP dispone que *«La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimaré las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones. En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.»*.

Como recoge el precepto, la resolución del recurso debe decidir cuantas cuestiones se hubiesen planteado, pero ello no significa que tales cuestiones deban llevar aparejado un pronunciamiento de fondo, pudiendo decidirse sobre ellas sobre la base de su inadmisión, por concurrir algunas de las razones que en derecho impiden su estimación o desestimación. Así sucede en el presente caso, donde la alegación de la entidad interesada se sitúa extramuros del contenido del acto recurrido, al aducir una infracción nueva en la que no se fundó el acuerdo de exclusión impugnado.

Por las razones expuestas, la alegación ex novo de la entidad interesada en el procedimiento del recurso especial en materia de contratación no puede acogerse, debiendo ser inadmitida.

En el mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal entre otras en su Resolución 402/2024 de 20 de septiembre.



Igualmente, se ha de poner de manifiesto que conforme al primer párrafo del artículo 56.3 de la LCSP, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición, el órgano competente para la resolución del recurso dará traslado del mismo a las restantes personas interesadas, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En este sentido, el escrito presentado por la entidad interesada se ubica dentro de un procedimiento ya iniciado, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, y su finalidad procesal es la de conocimiento como parte interesada y, en su caso, oposición a los alegatos de aquel, sin que en dicho procedimiento esté prevista la posibilidad de adhesión al recurso, ni de plantear cuestiones no incluidas en el mismo, ni simplemente formular pretensiones más allá de las alegaciones al recurso interpuesto, ni de presentar uno ex novo, lo que supondría para las personas interesadas la posibilidad - no contemplada legalmente- de ampliación del plazo de interposición del recurso (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de Tribunal números 113/2022 y 114/2022 ambas de 11 de febrero, 517/2023 de 20 de octubre, 258/2024 de 28 de junio y 189/2025 de 4 de abril).

Por todo ello, este Tribunal no va a tener en cuenta las manifestaciones realizadas en el referido escrito de la entidad interesada, y que se analizan en la presente consideración previa, como alegaciones del procedimiento instruido para la resolución del recurso especial 555/2025 que ahora se examina.

Primera. Sobre el incremento de los costes de personal de coordinación con respecto al estudio económico recogido en el pliego.

En cuanto a la denuncia de la recurrente respecto del equipo de coordinación, tanto del responsable como del resto del personal, en el informe al recurso el órgano de contratación parte de que el coste que se recoge en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, coincide con la cantidad prevista por la entidad ahora recurrente en la justificación de la viabilidad de su oferta, con la establecida en el estudio económico formalizado el 22 de noviembre de 2024 -que aun cuando ninguno de los pliegos se remite al mismo, las partes manifiestan conocer su contenido y aplicación a la licitación que se examina-, y que además dicha cantidad cumple con lo establecido en el Convenio colectivo de aplicación. Sin embargo, dicho informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 toma como cantidad que debería figurar en la justificación de la viabilidad de la oferta de la ahora recurrente, la que dicha empresa recogió en el listado de subrogación que remitió al órgano de contratación, al tratarse de la actual persona contratista.

En definitiva, entiende el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, en cuanto al coste del equipo de coordinación, que la cantidad que la recurrente tuvo que recoger en la justificación de su oferta debe coincidir con el importe que la propia recurrente, actual empresa contratista, indicó en la información que aportó sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, ex artículo 130 de la LCSP.

Al respecto, conforme a lo previsto en el artículo 130 de la LCSP, en relación con la información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, que tiene que aportar la empresa que vienesse efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas, este Tribunal tiene una consolidada doctrina (v.g. por todas la Resolución 199/2025 de 11 de abril).

En este sentido, resulta necesario traer a colación la regulación que de la *«Información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo»* se encuentra contenida en el apartado 1 de dicho artículo 130 de la LCSP, que dispone 1 lo siguiente:

«Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la



información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista.».

Los términos en que debe comprenderse esta obligación de los servicios dependientes del órgano de contratación han sido ampliamente tratados por la doctrina de los distintos órganos de revisión de decisiones en materia contractual, así como por las juntas consultivas de contratación pública. En este sentido, este Tribunal se ha manifestado sobre el particular en varias de sus Resoluciones, entre otras, en la 384/2015 de 4 de noviembre, en la 15/2016 de 28 de enero, 119/2017 de 9 de junio, 138/2018 de 10 de mayo y en la 416/2022 de 4 de agosto.

En ellas se hace referencia a su vez al informe 31/1999, de 30 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, que afirma en sus consideraciones jurídicas que *«En definitiva se entiende que la subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, en concreto determinando si resulta aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores, o, en su caso, los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares.»*. Este criterio es matizado posteriormente por el informe 33/2002, de 23 de octubre, que en el segundo párrafo de su consideración jurídica segunda señala *«La necesidad de que el futuro contratista conozca suficientemente cuáles serán las obligaciones que asume al resultar adjudicatario del contrato, que son no sólo las propias relativas a la prestación en sí, sino también aquellas otras obligaciones que proceden de normas sectoriales distintas de la legislación de contratos (...).»*.

Asimismo, se cita en aquellas resoluciones el informe 6/2012, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, que dispone en su consideración jurídica segunda que *«La obligación de subrogación en un contrato público es una cuestión de ámbito laboral que procederá cuando así se prevea de forma expresa en el convenio colectivo de referencia y en las condiciones allí recogidas, debiendo el pliego referenciar esta obligación a efectos meramente informativos, con el fin de que las ofertas presentadas tengan en cuenta entre los costes esta eventualidad.»*.

Así lo recuerda, sigue señalando el citado informe 6/2012 de la Junta Consultiva de Aragón, la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 23 febrero de 2011, afirmando que *«La subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es una cuestión cuya posibilidad ha de ser resuelta de conformidad con la legislación laboral vigente, determinando si resulta o no aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores o los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas, que no deben hacer referencia a la subrogación ni como obligación ni como condición que otorga puntos para la adjudicación, y sin perjuicio de que esa subrogación se produzca en los casos establecidos por la Ley o acordados en el correspondiente convenio colectivo, en cuyo caso deberá darse aplicación al artículo 104 de la Ley de Contratos del Sector Público [posteriormente artículo 120 del TRLCSP y actualmente artículo 130.1 de la LCSP]»*.



Así pues, la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando una persona contratista sucede a otra, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate.

En este sentido se ha manifestado asimismo en numerosas Resoluciones el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en las 134/2017 de 3 de febrero y 217/2017 de 24 de febrero, en ellas se dispone que *«(...) el criterio de este Tribunal, teniendo siempre presente que no incumbe al órgano de contratación hacer pronunciamientos sobre la existencia y el alcance de la obligación laboral de subrogación, ha sido y es el de entender que siempre que exista, al menos, la apariencia de que puede existir dicha obligación, el órgano de contratación debe requerir, con arreglo al artículo 120 del TRLCSP [actual 131.1 de la LCSP], de la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato que se licita y que tuviera la condición de empleadora de los trabajadores afectados, la información sobre las condiciones de los contratos de tales trabajadores, así como a hacer constar dicha información en el Pliego o en la documentación complementaria»*.

Por último, y en lo que aquí concierne, procede traer a colación la Sentencia 873/2018 de 27 de septiembre de 2018 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Dicha Sentencia del Alto Tribunal, en su fundamento sexto analiza la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 11 de julio de 2018 (C-60/17), Somoza Hermo e Ilunion Seguridad, que resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia. El Tribunal Supremo tras revisar su doctrina en el fundamento séptimo alineándola con la del TJUE, señala en el apartado 2 del fundamento octavo la doctrina que debe aplicar, cuyo literal es el siguiente:

«2. Doctrina que debemos aplicar.

El resumen de cuanto hemos expuesto en el Fundamento anterior nos permite sentar las siguientes premisas:

Primera.- Hay transmisión de empresa encuadrable en el art. 44 ET si la sucesión de contratas va acompañada de la transmisión de una entidad económica entre las empresas saliente y entrante.

Segunda.- En actividades donde la mano de obra constituye un factor esencial, la asunción de una parte relevante del personal adscrito a la contrata (en términos cuantitativos o cualitativos) activa la aplicación del artículo 44 ET.

Tercero.- Cuando (como en el caso) lo relevante es la mano de obra (no la infraestructura) la subrogación solo procede si se da esa asunción de una parte relevante (cuantitativa o cualitativamente) del personal.

Cuarto.- El hecho de que la asunción de una parte relevante de la plantilla derive de lo preceptuado por el convenio colectivo no impide la aplicación de la anterior doctrina.»

En este sentido, aun cuando pudiese no existir convenio colectivo de aplicación a la fecha de publicación del anuncio y los pliegos en el perfil de contratante, por aplicación de la doctrina del Tribunal Supremo citada, ha de entenderse que existe, al menos, la apariencia de la obligación de subrogación siempre que se pudiesen dar las circunstancias allí establecidas, y sin que ello suponga prejuzgar la existencia y alcance de tal obligación de subrogación.

En definitiva, existiendo, al menos, la apariencia de la obligación de subrogación, y sin que ello suponga prejuzgar la existencia y alcance de tal obligación de subrogación, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este, así como hacer constar dicha información en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y ello con independencia de que una vez adjudicado el contrato o contratos se den o no las circunstancias para que se produzca la subrogación conforme a la legislación laboral vigente;



Por su parte, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las potenciales entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 de la LCSP; como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal que pudiese ser objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada persona trabajadora, así como todos los pactos en vigor aplicables a las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación.

Por último, para aquellos supuestos en los que la información aportada por la anterior empresa contratista, sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que pueda afectar la subrogación no se ajustase a la realidad, la nueva empresa contratista tendrá acción directa contra la anterior en los términos previstos en el apartado 5 del citado artículo 130 de la LCSP. En efecto, dicho apartado 5 dispone textualmente lo siguiente: *«En el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista tendrá acción directa contra el antiguo contratista.»*.

En consecuencia, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las potenciales entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a los que pueda afectar la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 de la LCSP, sin que el contenido de la información facilitada pueda condicionar la futura oferta de las entidades licitadoras, incluida la de la anterior empresa contratista en el supuesto que se presentase a la nueva licitación, más allá de permitirles una evaluación exacta de los costes laborales que implicaría la subrogación.

En efecto, como este Tribunal ha puesto de manifiesto en innumerables ocasiones, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener los mismos efectivos que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior.

En efecto, el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017 de 9 de junio, 233/2018 de 2 de agosto, 335/2019 de 18 de octubre, 226/2020 de 2 de julio, 97/2021 de 20 de mayo, 225/2023 de 28 de abril, 325/2024 de 9 de agosto, 383/2025 de 27 de junio y 546/2025 de 12 de septiembre, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.

En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con la nueva persona empleadora, o que ésta a algunas de las subrogadas les asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.



En el supuesto que ahora se examina, lo expuesto supone respecto a la entidad ahora recurrente, anterior empresa contratista, que en la elaboración de su oferta, y por ende en la justificación de la viabilidad de la misma, dicha entidad decida respecto del equipo de coordinación que prestaba hasta ahora el servicio prescindir, en todo o en parte, de su participación en la nueva licitación, al asignarlo a otras funciones dentro de su empresa o incluso prescindir de sus servicios, o cualquier otra decisión dentro de la potestad de organización que ostenta la persona empresaria, sin que sea posible sin más imputarle en la nueva licitación el coste que hasta ahora le suponía dicho equipo, lo que entre otras consideraciones lo situaría en una peor posición que al resto de entidades licitadoras.

En efecto, en la justificación de una oferta incurso en presunción de anormalidad, a cualquier entidad licitadora que no fuese la actual recurrente, de haber consignado para el equipo de coordinación el coste previsto por el órgano de contratación en el estudio económico, que además cumple con lo establecido en el Convenio colectivo de aplicación, se le habría admitido dicha justificación ante la imposibilidad de comparar dicho coste, entre otras cuestiones, por desconocimiento con el que pudiese estar soportando la entidad en situaciones iguales o similares.

Sin embargo, el que el órgano de contratación conozca el coste que le suponía a la entidad ahora recurrente el equipo de coordinación que hasta ahora estaba ejecutando la prestación, le ha supuesto a dicha entidad que no le admita la justificación apartada, y ello como se ha indicado a pesar de haber consignado para el equipo de coordinación el coste previsto por el órgano de contratación en el estudio económico, que además cumple con lo establecido en el Convenio colectivo de aplicación, infringiendo con respecto a dicha entidad el principio de igualdad de trato.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente en los términos analizados el presente motivo de recurso relativo a la justificación del equipo de coordinación.

Lógicamente, el mayor coste del personal de coordinación supone que se eleven los costes de seguridad social, que deben ser recalculados.

Segunda. Sobre la duplicidad del coste de la seguridad social.

La recurrente denuncia la duplicidad del coste de la seguridad social. En este sentido, señala que en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 se recoge el apartado coste de seguridad social (31,98%) por importe de 147.361,65 euros, que no se recogía en el estudio económico del pliego. Al respecto, en dicho estudio económico en cuanto al coste de seguridad social aparece un porcentaje del 31,20, al no haberse considerado ni el 0,20% del “Fogasa”, ni el 0,58% del MEI (mecanismo de equidad intergeneracional), parámetros previstos legalmente. En este sentido, la recurrente debió impugnar los pliegos en su momento procedimental oportuno poniendo de manifiesto dicha circunstancia, sin que conste que lo hiciera, por lo que al consentirlos ha de estar y pasar ahora por su contenido que es ley entre las partes. Ello supone que no puede la recurrente escudarse en lo previsto en el pliego para no contemplar en su oferta y, por ende, en la justificación de la misma determinadas exigencias establecidas legalmente como integrantes de los costes de seguridad social.

En cuanto a la duplicidad del coste de la seguridad social en relación con el concepto de antigüedad, afirma la recurrente que el mismo en la justificación de su oferta lo cuantifica en 122.627,80 euros, ya tiene incluido el coste de seguridad social, tal y como se extrae del estudio económico que se incluyó en el pliego y que responde a los datos que esta entidad le facilitó en su momento y que ya tenía incluido este coste. En efecto, la recurrente en la justificación de su oferta en este apartado se limita a reflejar el mismo importe que figura en el estudio económico, sin que en dicho estudio al citado importe se le repercuta coste de seguridad social alguno, por lo



que debe darse la razón a la recurrente en el sentido de que dicho importe ya tiene incluido el coste de la seguridad social. Sobre ello, si el órgano de contratación albergaba dudas al respecto debió solicitar aclaración a la recurrente, antes de afirmar en contra de lo indicado en el propio estudio económico que a la citada cantidad de 122.627,80 euros había que haberle repercutido el coste de la seguridad social.

Respecto a la duplicidad del coste de la seguridad social en relación con el concepto de kilometraje, se ha de indicar que los gastos de locomoción tienen naturaleza compensatoria no salarial, por lo que se excluyen de la base de cotización a la seguridad social, siempre que las cantidades destinadas por la empresa a compensar los gastos de la persona trabajadora por sus desplazamientos fuera de la fábrica, taller, oficina o centro habitual de trabajo, para realizarlo en lugar distinto del mismo o diferente municipio, en los términos establecidos en el artículo 23.2.A) del el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 2064/1995 de 22 de diciembre, recayendo la carga de la prueba en la persona empresaria (Sentencia 154/2018 de 26 de abril de 2018 de la Sección primera de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Murcia -Ecli: ES:TSJMU:2018:751; Roj: STSJ MU 751/2018-).

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente en los términos analizados el presente motivo de recurso relativo a la duplicidad del coste de la seguridad social.

Lógicamente, conforme a lo expuesto los costes de seguridad social deben ser recalculados.

Tercera. Sobre la inclusión errónea del concepto “Plus desgaste de herramientas 48€ año” para el cálculo del coste hora de auxiliar de ayuda a domicilio.

Denuncia la recurrente en su escrito de recurso que en esencia este incremento, que no se tuvo en cuenta en el estudio económico inicial señalado en el pliego, su empresa lo tiene asumido en la partida de gastos generales, tal y como informó en la documentación de justificación aportada, a la que manifiesta remitirse, por lo que es incorrecto tenerlo en cuenta en el coste por hora tal y como se hace en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025.

Pues bien, a diferencia de lo que señala la recurrente en la justificación de la anormalidad de su oferta existe un concepto que podría entenderse que en alguna forma incluye el plus desgaste de herramientas, tal es el denominado “Infraestructura y equipamientos necesarios para la operativa del servicio” o el de “Costes de mantenimiento de sistemas de gestión y control de calidad”, dado que en dicha justificación no se desglosan los distintos costes que conforman la partida de gastos generales.

En todo caso, no es posible admitir el argumento del órgano de contratación por el que se incluye dicho plus en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, cuando en el informe al recurso afirma que se ha tenido en cuenta el plus de desgaste de herramientas de 48 euros anuales para el personal auxiliar de ayuda a domicilio, tal y como se recoge en el listado de subrogación. En efecto, por los mismos motivos puestos de manifiesto por este Tribunal en la consideración primera del presente fundamento, a la que nos remitimos y damos aquí por reproducida, sin que sea posible sin más imputarle a la entidad ahora recurrente en la nueva licitación un plus de desgaste de herramientas por el hecho de que ello se incluya en el listado de subrogación, lo que entre otras consideraciones lo situaría en una peor posición que al resto de entidades licitadoras.

Sobre ello, y como se ha expuesto anteriormente, el órgano de contratación antes de imputarle a la entidad ahora recurrente el plus de desgaste en los términos recogidos en el listado de subrogación, debió solicitarle aclaración y, en su caso, que desglosara el contenido y cuantía de los gastos generales en los términos que entendiera necesarios.



En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente en los términos analizados el presente motivo de recurso relativo al plus de desgaste de herramienta.

Conforme a lo expuesto los costes puestos de manifiesto en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 deben ser recalculados.

Cuarta. Sobre la corrección de las mejoras del servicio.

Como se ha expuesto, en el presente motivo de recurso, la recurrente plantea dos cuestiones, por un lado, la imputación incorrecta del concepto de “Coste del personal que la empresa va a contratar según su memoria de calidad”, y por otro lado, la errónea argumentación en relación al podólogo y al terapeuta ocupacional (también referenciado como horas de estimulación cognitiva).

En ambos casos, y en esencia la recurrente viene a afirmar que su empresa ya cuenta con estas figuras en plantilla, que no le suponen un gasto nuevo pues es un coste que ya viene soportando, que no obstante está incluido en los gastos generales y que se habría de proceder a eliminar dichos costes de la tabla de mejoras del informe de viabilidad de 8 de abril de 2025.

Pues bien, al respecto, se ha de poner de manifiesto la existencia de abundante doctrina de este Tribunal, sobre la imposibilidad en la justificación de la anormalidad de una oferta de admitir el argumento de que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución del contrato son a coste cero o sin costes para la Administración, salvo que se acredite que se encuentra subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales de estructura o del beneficio industrial (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal números 159/2020 de 1 de junio, 437/2020 de 11 de diciembre, 320/2021 de 10 de septiembre, 432/2021 de 5 de noviembre, 133/2022 de 18 de febrero, 574/2022 de 2 de diciembre, 102/2023 de 17 de febrero y 541/2024 de 20 de noviembre).

En concreto, en la primera de ellas, esto es en la Resolución 159/2020 de 1 de junio, se indicaba en el apartado 2 de su fundamento sexto en lo que aquí concierne lo siguiente:

«2. El hecho de que las funciones de la persona coordinadora fuesen ofertadas por (...) a coste cero, esto es de forma gratuita, sin coste para la Administración, afirmando que en relación a este contrato su coste ya está asumido previamente, ello no significa que no tuvieran un coste para el servicio, y por supuesto para dicha entidad, siendo un coste que ha de soportar la oferta al estar dichas funciones definidas e incluidas en el objeto del contrato. En este sentido, aunque se señala en la justificación de la oferta de la citada entidad que dicho personal está ya contratado, su coste debería imputarse en función del tiempo efectivo que estuviese destinado al contrato que se licita.

En efecto, no es posible considerar a coste cero la aportación de personal propio de la empresa licitadora, pues supone en todo caso un coste para la contratista que tiene que dedicar un personal contratado para un servicio a otro diferente, por lo que deben preverse unos costes que han de imputarse al contrato, circunstancia que no concurre en la justificación de la oferta de la entidad (...), como ella mismo reconoce, al afirmar que el coste para el contrato que se examina es de cero euros para las funciones del personal coordinador.

En definitiva, no es posible admitir el argumento de que la funciones realizadas por la persona coordinadora son a coste cero o sin costes, al tratarse de personal fijo de la empresa, como si este personal estuviera carente de costes salariales y de seguridad social, entre otros, de tal suerte que bien se trate de personal de plantilla o de nueva incorporación, ya sea de forma parcial o en exclusividad, toda persona trabajadora tiene un coste, bien directo por la dedicación a esta actividad, bien indirecto por pérdida de oportunidad al dedicarse a esta actividad en lugar de otra.



(...)

De aceptar la tesis de la entidad (...) y del órgano de contratación se podría llegar al absurdo de entender el presente contrato como gratuito o lucrativo para la Administración, ya que una de las partes, la persona contratista, realizaría la prestación por mera liberalidad, sin esperar nada a cambio. Piénsese, que al igual que manifiesta dicha entidad que las funciones de coordinación las va a realizar sin coste por tener en su plantilla personal que puede realizarla, afirmara lo mismo respecto del personal experto en talleres y señalara, asimismo, que los gastos generales y de estructura no le supone un coste añadido para este contrato al estar ya asumido por la empresa previamente y, por último, indicara que con objeto de asumir cuota de mercado en el presente caso no repercutiría beneficio industrial alguno. En definitiva, se llegaría al absurdo de ofertar la ejecución de un contrato en su totalidad a coste cero para la Administración, lo que iría en contra del carácter oneroso de los contratos, ex artículo 2.1 de la LCSP.».

Asimismo, en dicha Resolución 159/2020 este Órgano indicaba que en este mismo sentido se han manifestado el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, entre otras, en sus Resoluciones 25/2018, 17 de enero y 403/2018, 19 de diciembre, así como el Tribunal Administrativo del Cabildo de Gran Canaria sobre Contratos Públicos en su Acuerdo 8/2018, de 15 de mayo.

Así, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 25/2018 dispone que *«Si bien es cierto que la empresa en su justificación aduce que va a poner personal propio adscrito a la “Central de Madrid y la de respaldo de Sevilla” y que parece que asume los costes correspondientes, este Tribunal ya ha señalado en varias ocasiones que esa aportación de personal propio de la empresa no puede considerarse a coste cero puesto que, como indica el informe del Interventor, en todo caso supone un coste para la empresa que tiene que dedicar un personal contratado para un servicio a otro diferente, por lo que deben preverse unos costes que han de imputarse al contrato y que en este caso no se han contemplado en el cuadro de cuenta de resultados de la justificación de la oferta. De ahí que sea razonable el informe en su rechazo de la justificación respecto de esta cuestión.».*

Y en su Resolución 403/2018 que *«En consecuencia, con lo anteriormente manifestado este Tribunal ha comprobado la no justificación de la viabilidad de la oferta efectuada por la recurrente pudiendo destacar: (...) 2. No contempla costes ni de formación, ni de instalación y mantenimiento, que requieren cinco formadores y cinco técnicos, todos personal cualificado, bajo el peregrino argumento de que estas tareas serán realizadas por personal de plantilla, como si este personal estuviera carente de costes salariales y de seguridad social. Bajo cualquier perspectiva, la plantilla tiene un coste, bien directo por la dedicación a esta actividad, bien indirecto por pérdida de oportunidad al dedicarse a esta actividad en lugar de otra.».*

Igualmente, resulta particularmente reseñable lo indicado por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su Sentencia 101/2017, de 8 de marzo de 2017, recurso 87/2016, interpuesto contra la Resolución 220/2015, de 23 de diciembre, del citado Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. En este sentido, dispone la sentencia en el párrafo segundo de su fundamento cuarto, lo siguiente: *«Pues bien, es lo cierto que aunque se aceptara que la razón de no incluir las actuaciones complementarias en el Estudio Económico fuera que eran ofertadas de forma gratuita, sin coste para la Administración, ello no significa que no tuvieran un coste para la recurrente y para el servicio, siendo un coste que ha de soportar la oferta al implicar mayores prestaciones de las definidas en el objeto del contrato.».*

También entiende este Tribunal necesario traer a colación lo indicado al respecto en el fundamento noveno de su citada Resolución 431/2021 que señala que *«En el tercer alegato, la recurrente indica que dispone de una*



plataforma de teleformación en propiedad que no supone coste alguno dentro de la ejecución del contrato. Dicho alegato no puede tampoco prosperar. En efecto, el hecho de que la ahora recurrente disponga de una plataforma de teleformación en propiedad que reúne los requisitos exigidos, no significa que la misma no tuviera un coste para el servicio, y por supuesto para dicha entidad, siendo un gasto que ha de soportar la oferta al estar el ofrecimiento dentro de la proposición. En este sentido, no es posible considerar a coste cero o sin coste la aportación de la plataforma de teleformación en propiedad, pues la misma supone en todo caso un coste para la contratista que tiene que amortizar, en su caso, dicha plataforma y en todo caso mantenerla (mantenimiento preventivo, correctivo, adaptativo y evolutivo), por lo que para éste último coste tiene que dedicar personal propio de un servicio para adscribirlo total o parcialmente o otro diferente, o contratar personal ex profeso para ello, o desembolsar determinada cantidad originada a través de una relación mercantil, por lo que deben preverse o estimarse unos costes que han de imputarse al contrato, circunstancia que no concurre en el estudio económico de la oferta de la (...) en los términos expuestos, como ella misma reconoce, al señalar tanto en la documentación justificativa de su oferta como en el recurso que la citada plataforma no supone coste alguno dentro de la ejecución del contrato.».

En definitiva, en la justificación de la anormalidad de una oferta no es posible admitir el argumento de que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución del contrato son a coste cero o sin costes para el órgano de contratación, salvo que se acredite que se encuentra subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales de estructura o del beneficio industrial.

Al respecto, la recurrente aun cuando afirma en el recurso interpuesto que el coste del personal que ha ofertado en su memoria de calidad y el relativo al podólogo y al terapeuta ocupacional están incluidos en sus gastos generales, nada de ello lo indica ni lo acredita en la documentación aportada justificativa de la viabilidad de su oferta, ni tan siquiera lo acredita en el recurso interpuesto, aunque solo fuese a efectos de ilustrar a este Tribunal.

Procede, pues, estimar parcialmente en los términos analizados el motivo del recurso examinado, a los efectos entre otros de que acredite que dichos costes están subsumidos, en su caso, dentro de los gastos generales como afirma en su escrito de interposición.

OCTAVO. Fondo del recuso. Sobre el resto de las cuestiones denunciadas por la recurrente.

Restan por analizar las siguientes cuestiones denunciadas en el escrito de recurso: (i) Atención a la oferta presentada en su conjunto. Viabilidad de la proposición. (ii) Viabilidad de la oferta presentada por su empresa conforme al artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, en relación a la Resolución de 9 julio de 2024 y los límites del pliego. (iii) Ausencia de valoración propia por parte de la mesa y, en especial, del órgano de contratación. (iv) Doctrina de este Tribunal sobre la viabilidad de las ofertas por debajo del precio de referencia y su aplicación al presente caso. (v) Conexión necesaria entre la improcedencia de la exclusión de la oferta de su empresa y la, igualmente, improcedente adjudicación a la entidad adjudicataria.

Respecto a las citadas denuncias de la recurrente que se examinarán en el presente fundamento de derecho, nada manifiesta el órgano de contratación al respecto en su informe al recurso. Tal ausencia por parte del órgano de contratación de alegación alguna sobre los argumentos vertidos por la recurrente en parte de su escrito de recurso, que en cierta forma pudiese desvirtuar los razonamientos esgrimidos en el escrito de impugnación, sustrae a este Tribunal en su análisis de los argumentos del órgano de contratación de oposición al recurso, más allá de los contenidos en el procedimiento de licitación (v.g. Resoluciones 211/2021 de 27 de mayo, 537/2021 de 10 de diciembre, 465/2022 de 22 de septiembre, 102/2023 de 17 de febrero, 278/2023 de 19 de mayo, 79/2024 de 16 de febrero, 100/2024 de 13 de marzo, 416/2024 de 27 de septiembre, 64/2025 de 31 de enero, 214/2025 de 23 de abril y 276/2025 de 23 de mayo, de este Tribunal, entre otras muchas).



Primera. Sobre que se ha de atender a la oferta presentada en su conjunto.

Afirma la recurrente que el órgano de contratación parte única y exclusivamente del precio ofertado como elemento aislado, sin tener en cuenta ninguno de los elementos que según el artículo 149 LCSP y lo dispuesto por la doctrina de nuestros tribunales deben valorarse para determinar la viabilidad de la oferta, elementos todos ellos que, tal y como a su entender ha quedado acreditado, permiten afirmar con total seguridad que la oferta realizada por su empresa es adecuada y garantiza la correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato.

En este sentido, la recurrente viene a incidir en lo ya alegado en el fundamento anterior poniendo de manifiesto, por un lado, que resulta evidente que existen conceptos que aparecen en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025 que, si bien no aparecían en el estudio económico del pliego su entidad sí que los tuvo en cuenta en su propio estudio para la presentación de la oferta; sin embargo dada la dificultad de demostrar la inclusión de determinadas partidas dentro de su oferta, ha tenido que asumirlos nuevamente dentro de sus costes, es decir, ha tenido que asumir la duplicidad de algunos conceptos, lo que le ha producido, como no podría ser de otra manera, una aminoración del beneficio industrial que previamente había calculado; no obstante, con base en la doctrina reiterada de los tribunales contractuales, su empresa puede asumir estos sobrecostes imputándolos a la partida de beneficio industrial de forma legítima, racional y conforme a la libertad empresarial.

Y, por otro lado, que es la empresa que actualmente viene prestando el servicio objeto de licitación, lo cual acredita sobradamente su conocimiento operativo, capacidad técnica y estructura organizativa para su adecuada ejecución, circunstancia ésta que, unida a la experiencia directa en la gestión de este contrato concreto, refuerza aún más la viabilidad de su oferta, que ha sido formulada con criterios de eficiencia, aprovechamiento de recursos ya implantados y optimización de costes, sin que ello afecte en ningún caso a la calidad ni continuidad del servicio, lo que evidentemente produce unos ahorros y una oferta competitiva que ha resultado ser la mejor clasificada.

Pues bien, la recurrente parte de una premisa que no es del todo correcta, dado que las alegaciones vertidas en su escrito de recurso en las que denuncia la infracción del artículo 149 de la LCSP por incurrir en errores sustanciales el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, no han sido estimadas en su totalidad sino solo parcialmente, e incluso en algunos casos a los efectos de que acredite determinadas cuestiones, en los términos que se indicarán en el último de los fundamentos de derecho de la presente resolución.

Asimismo, en cuanto a la alegación de la recurrente en la que pone de manifiesto su condición de anterior empresa contratista, este Tribunal tiene una consolidada doctrina al respecto, entre otras, en sus Resoluciones 5/2021 de 14 de enero, 201/2021 de 20 de mayo, 541/2024 de 20 de noviembre y más recientemente en la 398/2025 de 9 de julio, en las que ha afirmado que la existencia o no de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta incurso en presunción de anormalidad. Asimismo, entre otras, en sus Resoluciones 318/2024 y 319/2024 de 22 de agosto y 398/2025 de 9 de julio, este Tribunal ha señalado que la mera alegación de la condición de prestadora del servicio en anteriores licitaciones no es circunstancia determinante del rechazo o aceptación de la oferta, incurso en presunción de anormalidad.

Tampoco, la invocación de otras licitaciones aunque fuese como persona contratista de la anterior a la que ahora se licita puede ser relevante, como elemento determinante de la justificación de la anormalidad de una oferta, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones, no bastando, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas, o de alguna o algunas en concreto, dado el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros



anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Lo anterior impide que este Tribunal pueda dar la razón a la entidad ahora recurrente en el motivo de recurso que se analiza en la presente consideración primera, debiendo por tanto desestimarse en los términos expuestos.

Segunda. Sobre la viabilidad de la oferta presentada por la recurrente conforme al artículo 23 de la Orden de 27 de julio de 2023 de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, en relación a la Resolución de 9 julio de 2024 y los límites del pliego.

Indica la recurrente que la Junta de Andalucía, viene estableciendo un precio de 15,53 euros por hora (IVA excluido) para garantizar que la prestación de los servicios cumple con la legalidad vigente en materia de empleo y, asimismo que cumple con los estándares de calidad necesarios para una prestación adecuada; por tanto, es la autoridad competente la que establece de forma inequívoca que la prestación del servicio de ayuda a domicilio es absolutamente viable a 15,53 euros por hora. Sobre ello, señala que es la Junta de Andalucía la que establece este criterio, a los efectos de proceder a la financiación de las entidades locales, y lo hace en consonancia con el objetivo de financiar el importe necesario para una prestación conforme a la legalidad vigente en sentido amplio. Dicho importe establecido por la Junta de Andalucía como precio de referencia para el servicio público de ayuda a domicilio, no es una cifra arbitraria, sino el resultado de una evaluación técnico-económica integral orientada a: i) garantizar la adecuada prestación del servicio conforme a los estándares de calidad exigibles; ii) contribuir a la sostenibilidad económica del sector, permitiendo la cobertura real de los costes de personal, estructura y operativa; y iii) asegurar condiciones laborales dignas y estables para los profesionales implicados, conforme a la normativa laboral y a los convenios colectivos aplicables.

En definitiva, a su entender, dicho precio fue fijado expresamente por la Administración autonómica con estas finalidades, tal como se recoge en los documentos oficiales y comunicaciones del sistema público de servicios sociales, y por tanto constituye un parámetro objetivo y vinculante de viabilidad económica para los contratos que se desarrollen en este ámbito. En este sentido la propia Administración reconoce que una empresa puede prestar el servicio con solvencia y calidad ajustándose al precio de 15,53 euros por hora, lo cual supone una presunción de viabilidad estructural del servicio a ese nivel económico.

Por último, pero no por ello menos importante, el propio pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) aplicable a este procedimiento de contratación establece expresamente que serán excluidas aquellas ofertas económicas que presenten un precio por debajo de 15,53 euros por hora, lo cual tiene una relevancia jurídica sustancial a la hora de valorar la viabilidad del servicio, pues el hecho de que el pliego imponga una exclusión automática por debajo de dicho umbral supone una manifestación explícita de la Administración contratante de que el precio de 15,53 euros por hora es adecuado y suficiente para cubrir los costes derivados de la prestación del servicio conforme a los estándares exigidos en los pliegos y permite garantizar la calidad del empleo y la sostenibilidad económica del servicio, como ya se indica en las resoluciones autonómicas que fijan dicho precio. Además, y como se ha señalado anteriormente es un precio mínimo de viabilidad, no arbitrario, sino calculado conforme al convenio colectivo aplicable, a la estructura del servicio y a la experiencia previa de la propia Administración.

Por tanto, concluye la recurrente afirmando que el precio ofertado por su empresa, ajustado a dicho importe, debe considerarse plenamente viable para la prestación del servicio, más si cabe cuando el mismo ha sido analizado, desglosado y justificado, como sucede en el presente caso.



Pues bien, en lo que aquí concierne, la cláusula 5 -Precio, presupuesto máximo y valor estimado del contrato- del PCAP establece en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

«5.1. Precio unitario de licitación.

El precio unitario por el que se licita el presente contrato asciende a 20,53 euros/horas (IVA excluido), lo que sumado a los 0,82 euros correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido (4 %) nos da un total de 21.35 euros/hora (IVA incluido).

El precio unitario fijado en el párrafo anterior tiene el carácter de máximo, por lo que serán excluidas todas aquellas ofertas que superen dicho precio.

5.2.- Precio de adjudicación del contrato.

El precio del contrato será el precio unitario (euros/hora) ofertado por el licitador que resulte adjudicatario.

El precio ofertado por los licitadores no podrá ser superior al precio unitario de adjudicación, ni podrá ser, en ningún caso, inferior al fijado en la resolución por la que se establece el coste/hora máximo del citado servicio, aprobada por el órgano competente y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Dicho coste máximo está fijado actualmente en 16,15 euros/hora (IVA incluido), en virtud de Resolución de 9 de julio de 2024, de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía.

En base a lo anterior, todas las ofertas superiores a 20,53 euros/hora (sin IVA) o inferiores a 15,53 euros/hora (sin IVA) serán excluidas, sin posibilidad de subsanación.

El contratista tiene derecho al abono del precio del contrato en función del número de horas de servicio prestado.».
(el subrayado es nuestro).

Por su parte, en el párrafo octavo y siguientes de la cláusula 19 del PCAP se establecen los parámetros objetivos que permiten identificar los casos en que una oferta se considera anormal, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.2.b) de la LCSP, así como el procedimiento a seguir para los supuestos en los que se identifiquen ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, según los términos establecidos en los apartados cuatro y siguientes del citado artículo 149 de la LCSP.

Como se ha expuesto, en la cláusula 5 del PCAP, se cita la Resolución de 9 de julio de 2024, de la Dirección Gerencia de la Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, por la que se actualiza el coste por hora máximo del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Dicha resolución se dicta en desarrollo de la Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concreto de su artículo 24 en el que se establece el sistema de financiación aplicable cuando este servicio se presta como recurso para la atención a la dependencia.

La citada Orden de 27 de julio de 2023, de la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad, por la que se regula el Servicio de Ayuda a Domicilio en la Comunidad Autónoma de Andalucía, fue modificada por el artículo 140 del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía, en concreto y en lo que aquí interesa le



dio una nueva redacción al artículo 23 -criterios de contratación- de dicha Orden de 27 de julio de 2023, citado por la recurrente, que en el último párrafo de su apartado c) quedó redactado como sigue: *«El precio/hora de las adjudicaciones referidas al servicio de ayuda a domicilio, en el ámbito del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía no podrá ser, en ningún caso, inferior al fijado en la resolución por la que se establezca el coste/hora máxima del citado servicio, aprobada por el órgano competente y publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.»*.

Sobre dicho último párrafo del artículo 23.c) de la mencionada Orden de 27 de julio de 2023, este Tribunal ha afirmado que conforme a lo dispuesto en el artículo 100 y siguientes de la LCSP la citada previsión ha de estar dirigida al órgano de contratación, para que articule los mecanismos necesarios para dar cumplimiento a dicho mandato legal (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 61/2025 de 5 de febrero, 144/2025 de 11 de marzo, 190/2025 de 4 de abril y 374/2025 de 25 de junio).

En este sentido, como se ha expuesto, el órgano de contratación en lo que aquí interesa ha dispuesto expresamente en la cláusula 5 del PCAP, firme y consentida por todas las partes al no haber sido impugnada en el momento procedimental oportuno, que todas las ofertas superiores a 20,53 euros por hora (sin IVA) o inferiores a 15,53 euros por hora (sin IVA) serán excluidas sin posibilidad de subsanación, sin que ello puede suponer como parece pretender la recurrente que cualquier oferta que se sitúe en ese intervalo, caso de que se te tenga que justificar su viabilidad por incurrir en presunción de anormalidad, deba ser admitida por el simple hecho de no ser inferior a 15,53 euros por hora, IVA excluido.

Lo anterior impide que este Tribunal pueda dar la razón a la entidad ahora recurrente en el motivo de recurso que se analiza en la presente consideración segunda, debiendo por tanto desestimarse en los términos expuestos.

Tercera. Sobre la ausencia de valoración propia por parte de la mesa y, en especial, del órgano de contratación.

Señala la recurrente, en relación con el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, que dichos órganos -mesa y órgano de contratación- se han limitado a asumir su contenido de manera acrítica e íntegra, sin efectuar un verdadero análisis propio de la justificación aportada por su empresa, esto es no se produce una motivación real y directa atribuible a los órganos decisores, sino una simple remisión automática a informes técnicos, lo que desvirtúa el deber de motivación que impone la normativa administrativa. En este sentido, indica que el artículo 149.4 de la LCSP establece que, en caso de ofertas incursas en presunción de anormalidad, corresponde al órgano de contratación valorar las justificaciones presentadas y decidir, motivadamente, si la oferta es o no viable, sin que dicho precepto habilite a la Administración a limitarse a reproducir el juicio técnico sin contraste alguno, sino que impone un deber de ponderación propia, de integración de los informes en un razonamiento autónomo y de verificación de la consistencia de los datos. Sobre ello, manifiesta que de igual modo, el artículo 35.1 y el 88.2 de la Ley 39/2015 obligan a que los actos administrativos se motiven con referencia a los hechos y fundamentos de derecho que los sustentan, especialmente cuando resuelven procedimientos competitivos como la contratación pública, sin que la motivación pueda consistir en una mera remisión genérica a informes, sino que exige una explicación clara, individualizada y razonada de por qué la justificación presentada por la empresa no resulta aceptable.

Pues bien, en lo que aquí concierne el artículo 149 de la LCSP, en el antepenúltimo párrafo de apartado 4 señala que *«En el procedimiento [de justificación de la viabilidad de una oferta incursa en presunción de anormalidad] deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente»*; asimismo, en el primer párrafo del apartado 6 del citado artículo se dispone que *«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»; y por último, el segundo párrafo del mencionado apartado 6 del artículo 149 de la LCSP establece que «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 cuanto al contenido de los actos, esto es a su motivación, el artículo 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), de aplicación subsidiaria al supuesto que se examina por mor de lo dispuesto en el apartado 1 de la disposición final cuarta de la LCSP, afirma en su apartado 3 que *«Las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno»* y en su apartado 6 que *«La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma».*

En relación a dicho apartado 6 del artículo 88 de la Ley 39/2015 el Tribunal Supremo se ha pronunciado profusamente ya desde la derogada Ley 30/1992; sirva por todas la Sentencia del Alto Tribunal, de 11 de febrero de 2011, que señala que *«siguiendo con las exigencias propias de la motivación, debemos añadir que la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992 [actualmente artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre], cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 89.5 “in fine” [actualmente artículo 88.6], ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo –Sentencias de 21 de noviembre de 2005, 12 de julio de 2004, 7 de julio de 2003, 16 de abril de 2001, 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990– en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica in aliunde satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración».*

En este sentido, este Tribunal sobre esta cuestión se ha manifestado en muchas ocasiones poniendo de manifiesto que, efectivamente, la motivación de los actos administrativos ha de realizarse en el propio acto o por la remisión a informes o documentos que figuren como antecedentes en el expediente administrativo -motivación *in aliunde*- (v.g., entre otras muchas, Resoluciones de este Tribunal números 177/2015 de 12 de mayo, 293/2015 de 3 de septiembre, 26/2016 11 de febrero, 291/2016 11 de noviembre, 27/2017 3 de febrero, 97/2017 de 12 de mayo, 94/2018 de 4 de abril, 300/2018 de 18 de julio, 261/2019 de 9 de agosto, 24/2020 de 30 de enero, 241/2020 de 9 de julio, 446/2021 de 5 de noviembre, 492/2021 de 25 de noviembre, 634/2022 de 30 de diciembre, 166/2023 de 17 de marzo, 587/2023 de 7 de diciembre y 351/2025 de 13 de junio).

Es más, en cuanto a la motivación de los actos, es doctrina de este Tribunal a propósito de la adjudicación pero extrapolable asimismo a la exclusión y demás actos sujetos a motivación (v.g. Resolución 65/2019 de 14 de marzo, 660/2024 de 30 de diciembre y 163/2025 de 14 de marzo, entre otras muchas) que *«la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de*



motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».

En el supuesto que se examina, se aprecia que la recurrente ha podido interponer un recurso suficientemente fundado a la luz de lo motivado en el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, hasta tal punto que varios de sus argumentos han sido estimados parcialmente.

En definitiva, en los términos alegados por la recurrente no se aprecia que a la misma se la haya provocado indefensión por la mesa o el órgano de contratación, ni formal ni material, por lo que debe desestimarse el motivo de recurso que se analiza en la presente consideración tercera conforme a lo expuesto.

Cuarta. Sobre la doctrina de este Tribunal sobre la viabilidad de las ofertas por debajo del precio de referencia y su aplicación al presente caso.

Para argumentar la presente alegación la recurrente se basa en la Resolución 61/2025 de 5 de febrero, de este Tribunal, según indica relativa al contrato de ayuda a domicilio del Ayuntamiento de Motril, que resolvía un recurso en el que se discutía la admisión de ofertas que habían sido presentadas por debajo del precio por hora fijado por la Junta de Andalucía en su Resolución de 9 de julio de 2024 (15,53 euros por hora, IVA excluido); en dicho recuso la recurrente sostenía que dicho precio debía operar como límite mínimo vinculante y que cualquier oferta inferior debía ser automáticamente excluida; sin embargo el Tribunal rechazó este planteamiento, razonando que en aquel caso concreto los pliegos solo fijaban un límite máximo, pero no establecían expresamente un mínimo, por lo que al no haberse previsto en el PCAP ninguna prohibición de presentar ofertas inferiores, resultaba jurídicamente posible que las entidades licitadoras formularan propuestas por debajo de ese precio de referencia, siempre que acreditaran la viabilidad de su ejecución, por lo que, si incluso cabe la posibilidad de que un servicio sea considerado viable por debajo del precio de la Junta, como admite el propio Tribunal cuando los pliegos no lo prohíben, con mayor razón ha de considerarse viable una oferta que respeta plenamente el límite fijado por los pliegos, que coincide con el precio oficial establecido por la Junta de Andalucía y que, además, ha sido debidamente justificada en cuanto a su viabilidad.

Pues bien, los argumentos puestos de manifiesto por la recurrente en la presente alegación que se analizan en esta consideración cuarta no son más que una extensión de los razonamientos esgrimidos en el recurso y examinados en las consideraciones primera y segunda del presente fundamento de derecho, a las que nos remitimos y damos aquí por reproducidas.

En consecuencia, lo anteriormente analizado y determinado impide que este Tribunal pueda dar la razón a la entidad ahora recurrente en el motivo de recurso que se analiza en la presente consideración cuarta, debiendo por tanto desestimarse en los términos expuestos.

Quinta. Sobre la conexión necesaria entre la improcedencia de la exclusión de la oferta de su empresa y la, igualmente, improcedente adjudicación a la entidad adjudicataria.



En esencia la recurrente afirma que si se elimina la exclusión como acto inválido, el escenario jurídico se retrotrae a un punto claro e inequívoco, la mejor oferta es la presentada por su empresa, por lo que no es jurídicamente posible sostener la adjudicación a la segunda clasificada, ya que esta no hubiera resultado vencedora en ningún caso de no mediar la exclusión irregular. En este sentido, señala que adjudicar el contrato a quien obtuvo menor puntuación significa para la Administración aceptar un servicio de inferior calidad o menos ventajoso económicamente, lo cual contraviene frontalmente los principios de eficiencia y economía que rigen la contratación pública, pues la Administración tiene la obligación legal de seleccionar siempre la propuesta más ventajosa, salvo que concurra una causa de exclusión objetiva, cierta y motivada.

Concluye el recurso indicando que al carecer la exclusión de su empresa de base, la única conclusión ajustada a derecho es que el contrato debe adjudicarse a su entidad, con reconocimiento expreso de su condición de empresa licitadora con mejor puntuación.

Pues bien, la recurrente viene a poner de manifiesto que la mejor oferta es la presentada por su empresa, que hubiera resultado vencedora caso de no mediar la exclusión irregular y que al carecer dicho rechazo de base, la única conclusión ajustada a derecho es que el contrato debe adjudicarse a su entidad.

Al respecto, ha de recordarse lo ya indicado en la consideración primera del presente fundamento de derecho, esto es que la recurrente parte de una premisa que no es del todo correcta, dado que las alegaciones vertidas en su escrito de recurso en las que denuncia la infracción del artículo 149 de la LCSP por incurrir en errores sustanciales el informe de viabilidad de 8 de abril de 2025, no han sido estimadas en su totalidad sino solo parcialmente, e incluso en algunos casos a los efectos de que acredite determinadas cuestiones, en los términos que se indicarán en el último de los fundamentos de derecho de la presente resolución y, además, las alegaciones esgrimidas por la recurrente y analizadas en las cuatro consideraciones anteriores del presente fundamento de derecho han sido desestimadas.

Lo anterior impide que este Tribunal pueda dar la razón a la entidad ahora recurrente en el motivo de recurso que se analiza en la presente consideración quinta, debiendo por tanto desestimarse en los términos expuestos.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a octavo de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo de 5 de septiembre de 2025 del órgano de contratación, por el que se excluye la oferta de la entidad ahora recurrente contenido en el acto de adjudicación del contrato, 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.

En este sentido, dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible confirmar el rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente por no justificar su viabilidad, al haberse estimado parcialmente parte de las alegaciones del recurso, ni declarar su admisión por desestimarse otras alegaciones, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en el supuesto examinado una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, hayan examinado la información y documentación aportada por la entidad ahora recurrente a los efectos de acreditar la viabilidad de su oferta, podrán efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos



concurrentes y decidir el órgano de contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa, la aceptación o rechazo de la oferta de dicha entidad ahora recurrente, sin que sea posible modificar la proposición inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada, y ello aunque el importe total sea el mismo (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021 de 6 de mayo, 196/2021 de 20 de mayo, 215/2021 de 27 de mayo, 497/2021 de 25 de noviembre, 555/2023 de 3 de noviembre, 169/2024 de 19 de abril, 378/2024 de 13 de septiembre, 276/2025 de 23 de mayo y 546/2025 de 12 de septiembre, de este Tribunal).

Asimismo, con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, este Tribunal 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 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).».

Igualmente, en relación con las ofertas en presunción de anormalidad, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina. Entre otras, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

«(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurso en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».

Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril.



Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja. Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja.

En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora. (...).».

Por otra parte, 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, en el fundamento de derecho octavo de la Resolución 555/2023, este Tribunal manifestó 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).

En el presente caso, no consta que en la evaluación de la viabilidad de la oferta de la UTE ahora recurrente el órgano de contratación haya tenido en cuenta la posibilidad de que la supuesta insuficiencia de la partida referida a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la “Base de Precios de Paisajismo” para la ejecución de partidas extraordinarias y de suministro/medición, pueda ser considerada válida si se puede entender subsumida dentro de la oferta global o del beneficio industrial, más bien todo lo contrario pues como se ha expuesto dicho informe de viabilidad afirma que los parámetros de anormalidad no se refieren a la oferta económica, sino a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la base de precios de paisajismo.

En cuanto a los gastos generales de estructura, éstos como cualquier otro coste siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues como se ha expuesto para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.



Asimismo, discrepa este Tribunal con la afirmación de la recurrente en la que señala que en caso de que la entidad licitadora tuviera pérdidas, éstas podrían ser compensadas incluso a costa de los resultados de la empresa en su conjunto, pues con carácter general ello impide que quede garantizada la correcta ejecución del contrato.

Por último, ha de indicarse que el órgano de contratación en el informe al recurso hace determinadas apreciaciones sobre las cartas de compromiso que este Tribunal no puede compartir. Así manifiesta el informe en esencia que puede darse un hipotético caso en el que la recurrente deje de disfrutar del descuento que le aplique su empresa proveedora, circunstancia que no solo le podría ocurrir a la UTE ahora recurrente, sino a cualquier entidad que pudiese ser la adjudicataria, y que entraría dentro del riesgo y ventura al que la persona contratista está expuesta en la ejecución de cualquier contrato y que puede repercutir en el beneficio que espera obtener.».

También, en relación con los requerimientos genéricos, incompletos o imprecisos efectuados por el órgano de contratación para justificar la presunción de anormalidad de una oferta, este Tribunal se ha pronunciado entre las primeras con la nueva LCSP en la Resolución 213/2020, de 18 junio, en la que exponía en su fundamento séptimo lo siguiente:

«(...) La recurrente alega que el requerimiento transcribía literalmente los valores a los que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP, y que no se le pidió que desglosara económicamente su oferta.

Pues bien, en este apartado el artículo 149 de la nueva LCSP ha introducido, en lo que ahora interesa, tres novedades frente a la redacción del artículo 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La primera es que el requerimiento tiene por objetivo que el licitador justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos. La segunda es la necesidad de que la petición de información se formule con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. Y la tercera novedad es que se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta, entre otros supuestos, sea incompleta.

El requerimiento de justificación de fecha 10 de octubre de 2019 dirigido a la entidad recurrente, tras señalar que se ha identificado que su oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad, se formuló en los siguientes términos: (...).

Pues bien, la primera consideración que cabe hacer es que el requerimiento fue formulado en términos prácticamente similares a los que establece el precepto. Esto se observa al menos en dos aspectos. En primer lugar, salvo el valor relativo a la letra a), Documentación justificativa de la proximidad de la sede y estructura operativa, los otros valores del requerimiento reproducen los recogidos en la norma en iguales términos, haciendo referencia además a contratos de suministros y de obras, cuando estamos ante un contrato de servicios. Y en segundo lugar, cuando el requerimiento señala que “justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios o de costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta”. Esta frase, que reproduce lo dispuesto en este apartado 4 del artículo 149, debería haberse adaptado a las circunstancias concretas del presente contrato. Es decir, no cabe hablar de cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, ya que conforme al pliego que rige la presente licitación, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo IX del PCAP, “Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja” las reglas para determinar cuándo una proposición se considera incurso en presunción de anormalidad se refieren, en función del número de licitadores que concurren en el presente caso, a parámetros de unidades porcentuales por referencia a la media de las ofertas presentadas, es decir, que el punto de partida es el precio ofertado. (...).



Si bien en principio podría entenderse incluido en el enunciado de la solicitud de información la necesidad de desglosar la oferta, pues es lo que permitiría apreciar su viabilidad, no obstante, hubiera sido deseable que, en aras a la debida claridad que establece el artículo 149.4, se hubiera exigido de forma expresa.

En este sentido, como sostiene la Resolución 1079/2018, de 23 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: “En todo caso, la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento (cfr.: Resolución 180/2017); por ello, la falta de concreción del requerimiento supone que, “a priori”, puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato (cfr.. Resolución 997/2016)”.
(...).

Pues bien, teniendo en cuenta el motivo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, el informe en gran parte favorable a la justificación, el principio de proporcionalidad y la necesidad de una motivación reforzada en el sentido expuesto para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la recurrente la oportunidad de completar la información, al considerarla el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento, por lo que procede estimar el recurso.».

Del mismo modo, entiende este Tribunal igualmente necesario hacer referencia a su Resolución 449/2022, de 15 de septiembre, sobre la improcedencia de determinar la viabilidad de las ofertas en presunción de anormalidad mediante comparativas con las de otras licitadoras, que en su fundamento de derecho séptimo indicaba que:

«(...) Por ello, el juicio de viabilidad ha de centrarse en analizar si, con la justificación dada por la ahora recurrente, es posible que ésta ejecute adecuadamente el objeto del contrato por el precio y las condiciones ofrecidas, sin que el hecho de que la concurrencia en otras posibles licitadoras de los elementos justificativos de la baja presentada, pueda condicionar la viabilidad de la oferta que se examina individualmente considerada y no en relación con el resto. En este sentido, la no existencia de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras, pudiese ser un indicio pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta inicialmente incurso en baja anormal (v.g. Resoluciones 69/2017, de 6 de abril, 75/2017, de 21 de abril, 5/2021, de 14 de enero y 416/2021, de 28 de octubre, de este Tribunal, entre otras).
(...).

Por último, ha de señalarse asimismo que la subcontratación no está eximida de la acreditación de la viabilidad de una oferta, inicialmente incurso en baja anormal, y de su comprobación por el órgano de contratación, como señala el penúltimo párrafo del artículo 149.4 de la LCSP, que dispone que *«En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201».* En este sentido, este Tribunal en su Resolución 71/2024, de 9 febrero, en la consideración tercera de su fundamento de derecho séptimo señala en lo que aquí concierne lo siguiente:

«Al respecto de la subcontratación, si eso fuese así en el supuesto examinado, en la acreditación de la viabilidad de una oferta, inicialmente incurso en baja anormal, dispone el primer párrafo del artículo 215.4 de la LCSP que «Los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de



cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo, y a los términos del contrato; incluido el cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral a que se refiere el artículo 201, así como de la obligación a que hace referencia el último párrafo del apartado 1 del artículo 202 referida al sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.» (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 201 de la LCSP, como se ha reproducido anteriormente, dispone en lo que aquí concierne que los órganos de contratación tienen la potestad de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que las personas candidatas y licitadoras cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V de la citad ley.

Así las cosas, tomando como ejemplo uno los trabajos previstos en las cláusulas 9 y 10 del PPT, en concreto el de resiembra de césped, conforme a los datos aportados por el órgano de contratación en el informe al recurso, la oferta del 65% sobre la BPP para la mano de obra no permite que pueda cumplirse en materia salarial el convenio estatal de jardinería, de aplicación a la práctica totalidad de la oferta de la UTE ahora recurrente.».

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 [REDACTED] contra el acuerdo de 5 de septiembre de 2025 del órgano de contratación en el que se excluye su oferta, contenido en el acto de adjudicación del contrato denominado «Servicio de Ayuda a Domicilio», expediente SE-42/24), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por el órgano de contratación en los términos expuestos en los fundamentos de derecho quinto a noveno 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 conformidad 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.

