

Recurso nº 521/2025

Resolución nº 527/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil SERVEO SERVICIOS, S.A.U. (en adelante, “SERVEO”) contra el Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde de 31 de octubre de 2025 por el que se adjudica el Lote nº 2 del contrato “*Servicio de limpieza y reposición de contenedores higiénico-sanitarios de los Centros de Servicios Sociales, Centros de Mayores, Centros de Día Municipales y otros edificios adscritos al Distrito de Villaverde*” (expediente 300/2025/01011), licitado por la Junta Municipal del citado Distrito, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en Diario Oficial de Unión Europea con fecha 29 de julio de 2025 , se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación con división en cinco lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 21.113.104,03 euros y su plazo de duración será de dos años.

Segundo. - A la presente licitación se presentaron seis licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

En la presente licitación se comprobó que la UTE LIMPIEZA VILLAVERDE (en adelante UTE VILLAVERDE) se encontraba en baja desproporcionada para el lote nº2, por lo que se le solicitó justificación de la baja ofertada. En informe de fecha 10 de septiembre de 2025, el secretario del Distrito manifiesta mediante informe que la UTE acredita y justifica la viabilidad de la oferta económica presentada.

La mesa de contratación con fecha 29 de septiembre de 2025 acuerda proponer al órgano de contratación la aceptación de la viabilidad de la oferta presentada por la U.T.E VILLAVERDE de acuerdo con el informe técnico de la Secretaría del Distrito.

En fecha 30 de septiembre de 2025 el Concejal Presidente del Distrito de Villaverde dispone aceptar la viabilidad de la oferta presentada por la citada UTE.

Mediante Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde de 31 de octubre de 2025 se adjudicó el Lote nº2 del contrato de referencia, que fue notificado en esa misma fecha.

Tercero. - El 21 de noviembre de 2025 tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día 24 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de la empresa SERVEO contra la adjudicación del lote nº2 del contrato de referencia.

El 27 de noviembre de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida para el lote nº2 en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por parte de la UTE VILLAVERDE, adjudicataria del contrato.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador clasificado en segundo lugar, que impugna la adjudicación del contrato. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 31 de octubre de 2025, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso especial el 21 de noviembre de 2025, por tanto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. – El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que son recurribles al amparo del artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Sexto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1- Alegaciones de la recurrente

En el informe técnico relativo a la oferta incursa en presunción de anormalidad de la empresa adjudicataria, no queda justificada de forma pormenorizada y documentada la viabilidad de su oferta y, en todo caso, su oferta no cubre el importe de los costes salariales según pliegos. En consecuencia, debería ser excluida del procedimiento de licitación.

A la vista de los cálculos realizados por la recurrente, concluye que no queda acreditado el cumplimiento del convenio colectivo sectorial vigente, esto es, el Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid, código número 28002585011981.

Señala la recurrente que para la fundamentación del recurso ha considerado la carga de trabajo, número de horas mínimas al año en tareas cotidianas de limpieza y número mínimo de horas que realizar al año por la persona encargada de limpieza para la organización y control de los trabajos, por el personal en labores de limpieza más específicas o especiales y en tareas de limpieza de cristales, establecida en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Alega que la adjudicataria no ha observado en la documentación presentada que el «ahorro» por la subvención de 8.288 euros esté debidamente justificado.

Destaca la incoherencia de la UTE adjudicataria en los criterios asumidos en el cálculo de los precios de la categoría «*limpiador/a*» de nueva contratación, respecto los precios presentados en el resto del servicio:

•Coste salarial según convenio de aplicación (tablas salariales 2025):

En su justificación, la UTE adjudicataria no detalla cómo ha obtenido los precios unitarios aplicados en el resto del servicio.

•Incremento salarial anual del 2,80%:

Los precios unitarios aplicados en el resto del servicio no presentan incremento alguno.

A continuación, presenta el cálculo de los costes salariales mínimos que la UTE adjudicataria debería haber contemplado, siempre respetando el escenario de libre gestión del servicio que ésta ha asumido; esto es, aceptando que las horas de nueva contratación del personal con categoría «*limpiador/a*» sean realizadas con personal bonificado.

Considera que a los costes salariales debe incluirse el coste por antigüedad. Este concepto tiene carácter de obligatoriedad; esto es, no puede eludirse puesto que es un gasto inherente al personal objeto de subcontratación correspondiente al LOTE 2. Sin embargo, en la justificación presentada por la UTE adjudicataria no se hace referencia, en ningún momento, el coste por antigüedad del personal susceptible de ser subrogado.

Así, en la valoración del escenario más ventajoso posible para la UTE, el coste salarial

mínimo supone un total de 1.213.606,64 euros para dos años de contrato, importe superior en más de 10.000 euros a la cantidad detallada por la UTE en su escrito de justificación, 1.203.544,52 euros.

Además, a su juicio, este importe se obtiene partiendo del escenario económico más ventajoso para la UTE adjudicataria por los siguientes condicionantes:

- La figura de «encargado/a» del listado de subrogación se ha valorado como «encargado/a de grupo o edificio», cuyo coste total es notablemente inferior a otros mandos intermedios considerados «encargados».
- Se ha asumido que el contrato se inicia el 1 de enero de 2026; el último mes de prestación del servicio es diciembre de 2017 y no enero de 2028, lo que habría supuesto un mayor coste por el incremento de la cotización a la Seguridad Social para dicho año —34,42% vs. 34,33%—.
- El 10,89% de las horas de servicio —4.450,05 horas anuales— se realizan mediante personal bonificado —personal de nueva contratación con categoría «limpiador/a»—, lo que supone un ahorro considerable.
- No se ha aplicado ningún incremento a los salarios del año 2025 para los años 2026 y 2027.
- No se ha previsto ninguna partida económica por la cobertura de absentismo. Si bien no es obligatorio contemplar dicho coste, es altamente recomendable, dado que el absentismo cero no es posible.

Acompaña un cuadro comparativo de los costes salariales valorados por la UTE que son inferiores al coste mínimo; un coste mínimo que ha contemplado las condiciones económicamente más ventajosas para la UTE. La diferencia es de más de 10.000 euros.

Asimismo, en su oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes, la UTE adjudicataria ofreció como mejoras en el servicio las siguientes bolsas de horas adicionales anuales de trabajo efectivo para refuerzo del servicio:

- Horas limpiador/a: 1.000 horas anuales
- Horas cristalero/a: 500 horas anuales

Se entiende que la UTE ha asumido la prestación de estas horas con personal de nueva contratación, siendo además personal bonificado para las horas de la categoría «*limpiador/a*». No obstante, si bien para las horas de limpiador/a —personal bonificado— la UTE ha asumido el coste/hora calculado para el año 2027, que incluye un incremento del 2,80%, para las horas de cristalero/a no asume ningún incremento.

A su juicio, esto supone un riesgo en cuanto a la viabilidad de la oferta económica de la UTE, puesto que, para dicho criterio objetivo, en el pliego de cláusulas administrativas particulares, se señala lo siguiente:

«*Los licitadores deberán tener en cuenta que las horas ofertadas podrán ser presentadas en cualquier franja horaria (diurna/nocturna) y en cualquier tipo de jornada (laborable/festiva).*

La realización de las horas adicionales que se oferten será exigida en su totalidad por el Servicio responsable y exigirá su efectivo cumplimiento y realizará el reparto de las mismas en función de las distintas necesidades».

Así, la UTE adjudicataria no puede asumir a riesgo y ventura la prestación de cualesquiera de las bolsas de horas; habiéndose ofertado esta mejora, la UTE está obligada a su efectiva realización. Por lo que cabe señalar la inviabilidad del servicio por no contemplar los costes inherentes al personal vinculado a dichas bolsas de horas.

Por otro lado, considera que los precios indicados por la adjudicataria no contemplan, de forma parcial o total, ninguno de los siguientes conceptos:

- MATERIALES, productos de limpieza.
- FORMACIÓN
- EPI, equipos de protección individual
- Plus de NOCTURNIDAD. Plus de FESTIVOS y domingos
- INCREMENTO 2026 categoría «*cristalero/a*»

Concluye su alegato manifestando que a la vista de lo expuesto anteriormente, puede constatarse que, a la diferencia de más de 10.000 € en costes salariales —servicio ordinario de 40.875 horas anuales—, deben sumarse los costes inherentes a la mejora de bolsas de horas —productos de limpieza, formación y EPI— para el personal con categoría «*limpiador/a*» y «*cristalero/a*» de nueva contratación.

2- Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación sostiene que el recurso debe de ser desestimado porque la propia recurrente reconoce expresamente que la oferta es superior a los costes salariales, según los cálculos que ella misma efectúa.

La recurrente reconoce que la oferta es superior a los costes salariales según ella calculados en un importe de 5.255,87 euros. Por lo tanto, la oferta cumple con lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP.

La afirmación que hace la recurrente sobre que “*no parece viable económicamente que con el importe restante —5.255,87 €— puedan costearse todos los conceptos inherentes a las bolsas de horas del personal limpiador y cristalero: materiales de limpieza —productos químicos y similares—, formación y EPI; que la UTE NO ha justificado en ningún momento*” es una apreciación meramente subjetiva, carente de argumentación jurídica, y revela de forma clara lo errado del recurso, toda vez que se fundamenta, en el fondo, no en el incumplimiento de la normativa laboral -ex artículo 149.4 de la LCSP- sino en la supuesta no cobertura por la oferta de otros conceptos que la integran, distintos a los salarios, como son los materiales de limpieza, formación y EPI correspondientes a la bolsa de horas ofertada como mejora.

Como consecuencia de todo lo anterior, considera que la doctrina que menciona la recurrente refuerza la legalidad de la adjudicación objeto de este recurso, toda vez

que este acto cumple escrupulosamente con tal doctrina, al aceptar una oferta que cubre los costes impuestos por la normativa laboral.

Añade que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el rechazo de la oferta solo ha lugar cuando la oferta no alcanza de forma clara, amplia o manifiesta los costes salariales. Y en su caso, no solo no hay un déficit notorio entre costes salariales y oferta, si no que hay un superávit que la propia recurrente cuantifica en 5.255,87 euros.

Según la recurrente los gastos salariales (sin bolsa de horas) ascienden a 1.213.606,64 euros, y los calculados por la adjudicataria 1.203.544,52 euros, es decir 10.062,12 euros de menos. Incluso este hipotético “déficit” de 10.062,12 euros representaría aproximadamente 0,8291 % de los costes salariales calculados por la recurrente, esto es, sobre 1.213.606,64 €. Tampoco parece que esta cifra cumpla con el requisito de notoriedad que le exige la doctrina expuesta.

3- Alegaciones de los interesados

La UTE VILLAVERDE alega que la recurrente presenta su propio estudio económico en lugar de impugnar el acto administrativo.

El informe técnico de la Secretaría de Distrito de 10 de septiembre de 2025 constituye el fundamento determinante de la decisión adoptada por la Mesa de Contratación y, en último término, por el órgano de contratación. Dicho informe emitido órgano técnico competente y especializado analizó exhaustivamente la documentación aportada por la UTE y concluyó que:

- La oferta justificaba de forma pormenorizada y documentada su viabilidad.
- La oferta cubría el importe de los costes salariales según los pliegos.
- La oferta podía ejecutarse de forma satisfactoria.

-No procedía la exclusión de la UTE del procedimiento de licitación.

A su juicio, el recurso no cuestiona razonadamente ninguna de las consideraciones técnicas contenidas en el informe, ni rebate específicamente los argumentos expuestos por el Secretario del Distrito, ni acredita error técnico o jurídico alguno en el razonamiento del órgano especializado ni demuestra arbitrariedad o falta de motivación en la valoración realizada.

Esta omisión capital resulta especialmente significativa si se tiene en cuenta que, conforme a reiterada doctrina de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública, los informes técnicos emitidos por los órganos especializados de la Administración gozan de una presunción de veracidad y acierto, y solo pueden ser desvirtuados mediante una impugnación fundada que acredite su manifiesta irrazonabilidad o arbitrariedad (cita resolución de este Tribunal nº 62/2014, de 2 de abril).

Añade que, lejos de cumplir con su obligación de impugnar razonadamente el informe técnico, la recurrente dedica las páginas 5 a 14 de su recurso —esto es, la parte nuclear del primer bloque de su alegación segunda— a elaborar un estudio propio sobre cómo, según su criterio particular, debería haberse justificado la oferta.

A lo largo de estas páginas, SERVEO emplea expresiones que evidencian que no está impugnando el informe técnico acto administrativo, sino construyendo una justificación alternativa.

Indica que, incluso aceptando los cálculos de la recurrente, su oferta cubre sobradamente los costes de personal. Aun en el supuesto —que no se concede— de que se diera por válida la metodología y los cálculos realizados por SERVEO en las páginas 5 a 14 de su recurso, el resultado al que llega no solo no perjudica a su UTE, sino que confirma plenamente la viabilidad de nuestra oferta.

La propia recurrente calcula que el coste salarial mínimo sería de 1.213.606,64 €, mientras que nuestra oferta económica total asciende a 1.327.077,00 €. Esta circunstancia es jurídicamente determinante, pues la doctrina consolidada de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública ha establecido de forma reiterada que el criterio esencial para apreciar la viabilidad de una oferta es que esta cubra los costes laborales derivados del convenio colectivo aplicable.

Concluye que resulta especialmente significativo señalar que el reproche que formula la recurrente a su oferta en lo que a costes de personal se refiere supone, en definitiva, una diferencia de cálculo de 10.062,12 € sobre un coste total de 1.203.544,52 €, en dos años de contrato. Esto es: la recurrente dedica 9 páginas de su recurso (páginas 5 a 14) a elaborar complejos cálculos y cuadros comparativos para poner de manifiesto una supuesta diferencia -que rechazamos- del 0,83% en los costes de personal.

A continuación realiza una respuesta pormenorizada a las supuestas deficiencias alegadas por la recurrente.

1. Los costes salariales calculados por SERVEO no coinciden con los establecidos en el PCAP.

El total de costes salariales considerados por la recurrente asciende a 1.283.383,43€, mientras que los establecidos expresamente en el PCAP son de 1.288.852,00 €. Esta discrepancia de 5.468,57 € evidencia que SERVEO está cuestionando implícitamente los parámetros del pliego, lo cual resulta inadmisible en esta fase del procedimiento, sin que SERVEO impugnara los pliegos en su momento oportuno.

2. Su justificación rebaja los costes salariales del PCAP, lo que fue expresamente validado por el informe técnico.

Por otro lado, respecto a la bonificación de los trabajadores del Centro Especial de Empleo y la subvención de 8.288 euros, cuestionada por la empresa SERVEO, señala que a largo de su justificación, la UTE hace referencia de modo reiterado y expreso al ahorro de costes que representa la participación en la ejecución del contrato como componente de la UTE del Centro Especial de Empleo DIVERINTEGRA, S.A. Por todas, reproducen el primer párrafo de la página 6 de nuestra justificación (el contenido íntegro de esa página se dedica precisamente a explicar este ahorro):

«La participación de Diverintegra, S.A. en la ejecución del contrato comporta un ahorro de costes laborales y de estructura, derivado de la aplicación de medidas de fomento del empleo protegido previstas en la normativa vigente, entre ellas bonificaciones y reducciones en las cuotas a la Seguridad Social, así como determinadas subvenciones de apoyo a la integración laboral de personas con discapacidad.»

Sobre la actualización de precios de los trabajadores del Centro Especial de Empleo, la recurrente cuestiona que se haya previsto un incremento anual del 2,80% para los costes salariales de los trabajadores del CEE, mientras que para el resto de las categorías se han mantenido los precios/hora establecidos en el PCAP, la UTE alega que para el cálculo de los costes salariales de los trabajadores que no pertenecen a DIVERINTEGRA (CEE), la UTE ha considerado exactamente los precios/hora que refleja el PCAP. Para los trabajadores pertenecientes al Centro Especial de Empleo, dado que no se encuentran reflejados expresamente en los pliegos (pues se trata de personal de nueva contratación necesario para cubrir el diferencial entre las horas totales exigidas y las cubiertas por subrogación), se ha considerado un escenario prudente y desfavorable para la UTE, motivo por el cual se ha previsto un incremento anual del 2,80% que anticipa las posibles actualizaciones del convenio colectivo aplicable durante 2026 y 2027.

Respecto al incremento de costes para la bolsa de horas, la recurrente reprocha que no se han considerado los incrementos de costes de materiales derivados de utilización de la bolsa de horas. La UTE alega que este reproche ignora deliberadamente el contenido de nuestra justificación y el margen económico

acreditado. El hecho es que en su justificación se han considerado como costes de materiales exactamente los mismos que recoge el PCAP, esto es, 51.554,08 € para las dos anualidades. Sin embargo, tal y como se señala expresamente en su justificación —y se acredita documentalmente mediante el acuerdo con el proveedor que se aportó como anexo.

Finalmente, sostiene que en el presente asunto, su oferta se encuentra en el umbral mínimo de la presunción de anormalidad, toda vez que su oferta (1.327.077,00 €), apenas supera el umbral de temeridad (1.333.677,15 €), en 6.600,15 €.

Conforme al principio de proporcionalidad, una baja tan reducida requiere un nivel de justificación proporcionalmente menor. Además la presunción de anormalidad es especialmente débil cuando el desvío es marginal, indicando que la oferta se encuentra en el rango normal del mercado. Pese a ello, la UTE presentó una justificación exhaustiva y pormenorizada que incluyó: costes salariales desglosados, acuerdos documentados con proveedores, explicación de bonificaciones del CEE, economías de escala, innovaciones tecnológicas, y justificación de gastos generales y beneficio industrial. Esta justificación superó ampliamente el nivel exigible para una baja del 0,50%.

Sexto. – Consideraciones del Tribunal

El recurso se fundamenta en que la oferta incursa en presunción de anormalidad de la empresa adjudicataria, no queda justificada de forma pormenorizada y documentada la viabilidad de su oferta y, en todo caso, su oferta no cubre el importe de los costes salariales según pliegos.

En consecuencia, procede analizar, en primer lugar, si la oferta de la UTE adjudicataria es suficiente para cubrir los costes salariales.

La recurrente, después de realizar los cálculos de los costes laborales, en los términos expuestos anteriormente, concluye manifestando que no parece viable económicamente que con el importe restante que ascendería a 5.255,87 euros puedan costearse todos los conceptos inherentes a las bolsas de horas del personal limpiador y cristalero, materiales de limpieza, formación y EPI.

De esta conclusión puede deducirse que los costes laborales en sentido estricto, quedaría cubiertos, cumpliéndose de este modo la obligación impuesta por el apartado 4 del artículo 149 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”.

Partiendo de esta consideración, procede analizar si la UTE adjudicataria ha justificado su oferta y si el órgano de contratación ha motivado suficientemente su informe de aceptación.

El artículo 149 LCSP, regula las ofertas anormalmente bajas, refiriéndose a la posible justificación presentada por el licitador y a su valoración por la mesa de contratación, en el siguiente sentido:

“4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

(...)

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.

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 sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

(...)

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”.

La doctrina consolidada respecto a la justificación de las ofertas anormalmente bajas se puede circunscribir a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de valorar la justificación aportada por el recurrente relativa a la justificación de su oferta:

‘La decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante. Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, la finalidad de la Legislación de Contratos es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o

desproporcionados, sin comprobar, antes, su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. En caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el cuadro de adjudicación explice los motivos de aceptación.

Como también señala la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, ‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos...’ (...) De otra parte, en la Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señalamos que ‘la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones’. Continúa la Resolución 786/2014 declarando que para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...”.

De todas estas resoluciones debemos extraer que cuando el órgano de contratación viene a admitir la oferta incursa en presunción de baja temeraria y no a excluirla, la prolífica motivación para mantener la oferta que reclama el recurrente del órgano de contratación no es exigible. Y la aceptación de la oferta resulta ajustada a derecho, ya que una vez determinada la oferta incursa en presunción de anormalidad, se dio traslado para la justificación a la misma, habiendo efectuado dicha justificación en términos asumidos por el órgano de contratación.

En este contexto, la justificación del licitador incursa en presunción de anormalidad debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada

y en los propios términos de la misma. Ello exige demostrar que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas y derivadas de su oferta, con pleno respeto de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y de las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras a demostrar que su oferta, pese a ser sensiblemente más baja que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato". (Resolución Nº 444/2025, de 23 de octubre, de este Tribunal)"

En el caso que nos ocupa, como se ha expuesto en los antecedentes de esta Resolución, la Mesa de Contratación requirió al recurrente, en aplicación del art. 149.4 LCSP, para que presentara informe con justificación y desglose razonado y detallado de los precios ofertados. Dicha justificación fue presentada por la empresa requerida, en tiempo y en forma, que fue considerada suficiente, por lo que la Mesa de Contratación de fecha acordó proponer su aceptación al órgano de contratación.

El control de este Tribunal ha de centrarse en estos supuestos, en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incursa en baja anormal y, por ello, la admisión de su oferta o por el contrario si no se consideran suficientes dichas explicaciones y en consecuencia procede la exclusión de la oferta.

La UTE adjudicataria presentó un informe justificativo de su baja en el que manifiesta que su oferta de 1.327.077,00 euros cubre los costes laborales, tal y como están calculados en el presupuesto base de licitación del Anexo I apartado 3 del Lote nº2 en el PCAP (1.288.852,00 €).

Incluye un cuadro comparativo en el que se recogen, de un lado, los importes de referencia derivados de la documentación facilitada por el órgano de contratación incluyendo los costes laborales de subrogación previstos en la Cláusula 35 y Anexo

VIII del PCAP y, de otro, el desglose económico resultante de su propuesta.

Pone de relieve que las diferencias entre ambos importes responden a factores constatables de optimización de costes, tales como la participación en la UTE de DIVERINTEGRA, S.A., Centro Especial de Empleo, lo que les permite aplicar bonificaciones y subvenciones legalmente previstas, sin que ello suponga menoscabo de la calidad del servicio ni de las condiciones de trabajo del personal.

Manifiesta que, en el cálculo de su oferta ha respetado todos los costes laborales, teniendo en cuenta los datos del listado de subrogación y la tabla salarial de 2025 (la última publicada) del Convenio de aplicación, de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid.

Los costes salariales para los dos años de contrato ascienden a 1.288.852,00 euros, en base al cálculo y desglose del cuadro que adjunta.

El coste total en 2 años de las bolsas de horas es de 27.720 euros. Los costes salariales del personal de subrogación en 2 años son de 1.132.135,37 euros, y del personal de nueva contratación, 71.409,14 euros. Sumando las tres cantidades, obtienen el coste salarial total estimado por la UTE: 1.231.2064,52 euros. Lo cual supone un ahorro con respecto a lo valorado en el PCAP (1.288.852,00 euros) de 57.587,48 euros.

Analiza a continuación los costes directos, los costes indirectos y plantea un beneficio industrial de un 1%.

Por su parte, el órgano de contratación, en su informe analiza la justificación de la oferta de la UTE adjudicataria para concluir que justifica de forma pormenorizada y documentada la viabilidad de su oferta, por los siguientes motivos:

-En cuanto a los costes salariales del personal, justifica su menor importe respecto al indicado en los pliegos, debido al ahorro que le supondrán las bonificaciones y subvenciones a aplicar al personal del Centro Especial de Empleo que forma parte de la UTE y que será necesario contratar para cubrir las horas exigidas en los pliegos que no están cubiertas por el personal subrogable.

-Por lo que se refiere a los contenedores higiénico-sanitarios y a los gastos en materiales, justifica su menor importe con los acuerdos que mantiene con los proveedores, a cuyo efecto aporta la documentación correspondiente.

-Y por lo que respecta a los gastos generales y el beneficio industrial, explica su menor importe debido a las economías de escala resultantes de la propia estructura de las empresas y diversidad de clientes, así como al componente estratégico del contrato.

-En cualquier caso, la oferta cubre el importe de los costes salariales según pliegos (artículos 149 y 201 de la LCSP).

Vista la justificación de viabilidad de la oferta presentada por la recurrente y el informe técnico por el que se motivó la admisión de su oferta, se ha comprobado que la recurrente acredita, como se ha dicho anteriormente, el cumplimiento de los costes laborales que constituyen el grueso del presupuesto base de licitación.

Por ello consideramos que el informe emitido por el servicio promotor ha justificado la viabilidad de la oferta, motivando suficientemente la decisión de su admisión, en el ámbito de su discrecionalidad, sin que conste error de apreciación error de apreciación.

En este sentido se ha manifestado la STJUE de fecha 8 de octubre de 2025 Asunto T-161 /2024) indica que:

*“46 También debe tenerse en cuenta que, según la jurisprudencia consolidada, la autoridad contratante tiene una amplia discrecionalidad respecto a los factores a tener en cuenta para decidir si una oferta es anormalmente baja, y la revisión del Tribunal debe limitarse a verificar que se han cumplido las normas que rigen el procedimiento y la exposición de las razones, que los hechos son materialmente precisos y que no ha habido un error grave y manifiesto de evaluación ni abuso de poderes (véase, en ese sentido, sentencia de 20 de marzo de 2024, *Westpole Belgium contra Parlamento, T640/22, no publicada, EU:T:2024:188*, párrafo 110 y jurisprudencia citada)”.*

Procede, en consecuencia, desestimar las pretensiones del recurrente.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil SERVEO SERVICIOS, S.A.U. contra el Decreto del Concejal Presidente del Distrito de Villaverde de 31 de octubre de 2025 por el que se adjudica el Lote nº 2 del contrato *“Servicio de limpieza y reposición de contenedores higiénico-sanitarios de los Centros de Servicios Sociales, Centros de Mayores, Centros de Día Municipales y otros edificios adscritos al Distrito de Villaverde”*. (expediente 300/2025/01011), licitado por la Junta Municipal del citado Distrito.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

NOTIFIQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL