

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

En Madrid, a 11 de junio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de CLECE, S.A., contra la Resolución, de 30 de abril de 2026, del Vicerrector de Asuntos Económicos de la Universidad Politécnica de Madrid, por la que se adjudica el Lote 2, del contrato denominado “*Servicio de limpieza en los edificios de la Universidad Politécnica de Madrid*”, licitado por esa Universidad, número de expediente SER-11/26 JF, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados, el 7 de diciembre de 2025, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) y el día 8 del mismo mes, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en seis lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 56.110.414,67 euros y su plazo de duración

será de dos años con posibilidad de prórroga por un año más.

A la presente licitación presentaron ofertas los siguientes licitadores:

- CEJAL LIMPIEZAS, S.L. (LOTES 1 a 5)
- CLECE, S.A. (LOTES 1 a 6)
- BALYMA SERVICIOS INTEGRALES, S.L. (LOTES 1, 2 y 6)
- LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A. (LOTES 2, 5 y 6)
- MULTIANAU, S.L. (LOTES 1 a 6)
- LIMPIEZAS CRESPO, S.A (LOTES 1-6)
- SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A. (LOTES 1-6)
- ALTHENIA, S.L. (LOTES 1-5)
- FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A. (LOTES 2, 3 y 6)

Segundo. - Realizada por la Mesa de Contratación la calificación de la documentación administrativa presentada por los licitadores, y posteriormente, la valoración de las ofertas, tanto de los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor como de los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas, se emite la Resolución, de 30 de abril de 2026, del Vicerrector de Asuntos Económicos de la Universidad Politécnica de Madrid, por la que se adjudican los Lotes del contrato. En concreto, el Lote 2, se adjudica a CEJAL LIMPIEZAS, S.L. (en adelante CEJAL LIMPIEZAS).

Tercero. - El 22 de mayo de 2026, CLECE, S.A., (en adelante CLECE), presenta en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal el mismo día, solicitando que se excluya la oferta de la adjudicataria, para el Lote 2, por haber sido formulada en fraude de ley y que se acuerde la adjudicación de dicho Lote a su favor.

El 8 de mayo de 2026, 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, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, para el Lote 2, 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. CEJAL LIMPIEZAS ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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 cuya oferta ha quedado clasificada en segundo lugar y que de estimarse sus pretensiones sería propuesta adjudicataria del Lote impugnado. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 30 de abril de 2026, practicada la notificación el mismo día, e interpuesto el recurso el 22 de mayo de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra la adjudicación del Lote 2, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c.) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el presente contrato se divide en varios Lotes, con criterios de adjudicación que incluyen, entre otros, en lo que aquí interesa, el criterio B.2: “*Servicios extraordinarios (precios unitarios euros/hora)*”.

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) configura el criterio B.2, relativo a la oferta económica de los servicios extraordinarios, mediante precios unitarios euros/hora, como un criterio evaluable automáticamente al que se asigna una puntuación máxima de 2 puntos. Dicho criterio se articula mediante la presentación de precios unitarios diferenciados por tipo de jornada y anualidad, aplicándose una fórmula proporcional en la que la oferta económicamente más baja obtiene la máxima puntuación.

Conforme al PCAP, la ejecución del contrato queda sujeta de forma expresa y obligatoria al respeto íntegro del convenio colectivo sectorial aplicable, configurándose esta exigencia como una condición esencial del contrato y como elemento estructural en la determinación de los costes de la prestación. Esta exigencia no tiene un carácter meramente formal o declarativo, sino que delimita un auténtico umbral mínimo indisponible de costes laborales.

Del examen de la documentación obrante en el expediente de contratación, y en particular de los acuerdos laborales suscritos entre las empresas salientes y la representación legal de los trabajadores, se desprende que, junto al convenio

colectivo sectorial aplicable, existen dos acuerdos de empresa de obligado cumplimiento que regulan las condiciones laborales del personal adscrito al servicio objeto de licitación.

En concreto, tanto el acuerdo suscrito por SERVEO FACILITY MANAGEMENT, S.A., como el firmado por BALYMA SERVICIOS INTEGRALES, S.L., establecen expresamente que resultan de aplicación a la totalidad de la plantilla adscrita al centro de trabajo, *“sin exclusiones y con independencia de su jornada y contrato de trabajo”*, extendiendo su eficacia no solo a la empresa firmante, sino también a las sucesivas adjudicatarias del servicio, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten.

Asimismo, ambos acuerdos parten de la ratificación íntegra del Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid, introduciendo adicionalmente mejoras retributivas, pluses específicos, condiciones de jornada, descansos, pagas extraordinarias y garantías laborales que superan el propio marco convencional. En particular, se prevé expresamente que tales condiciones económicas no podrán ser objeto de absorción ni compensación, y que los trabajadores conservarán las mejoras reconocidas como derechos adquiridos.

De este modo, el régimen laboral aplicable al personal subrogado no se limita al convenio colectivo sectorial, sino que queda integrado también por estos acuerdos de empresa, que configuran un marco retributivo y de condiciones laborales reforzado, vinculante para cualquier adjudicatario del contrato. En consecuencia, dichos acuerdos deben ser necesariamente tenidos en cuenta en la determinación de los costes laborales reales del servicio y, por tanto, en la valoración de la viabilidad económica de las ofertas presentadas.

De acuerdo con estos datos, la recurrente realiza unos cálculos para determinar el precio/hora, concluyendo que la de menor cuantía -categoría Limpiador/a- obtiene un coste/hora de 18,82 euros para hora laborable y de 24,01 euros para hora festiva (18.82 euros + 5,19 euros), teniendo en cuenta que son costes 2025 y el ámbito

temporal del concurso son los años 2026, 2027 y 2028, periodos para los cuales no se ha considerado ninguna revisión salarial.

Sin embargo, los precios ofertados por CEJAL LIMPIEZAS denotan que son muy inferiores a los contemplados en los acuerdos mencionados, incluso sin considerar la subida prevista para el año 2026, lo que redundaría en incrementar esta diferencia.

Por tanto, la adjudicataria del Lote 2, valiéndose de ofertar unos precios por debajo de coste consigue una puntuación superior, a pesar de haber ofertado un precio total 1.907.965 euros, siendo superior al de la recurrente que asciende 1.895.491,21 euros, hipótesis que sustenta el carácter fraudulento de la oferta presentada por la adjudicataria.

Destaca la recurrente que los servicios extraordinarios de limpieza no están configurados en el PCAP como una prestación residual.

Asimismo, considera la recurrente que la oferta presentada por la adjudicataria incurre en un supuesto claro de fraude de ley, en los términos previstos en el artículo 6.4 del Código Civil, al amparo de la normativa de contratación pública, al haber utilizado los criterios de adjudicación de forma instrumental para obtener un resultado contrario a los principios de libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En efecto, la empresa adjudicataria ha ofertado precios unitarios para los servicios extraordinarios inferiores a los costes laborales mínimos exigibles conforme a los acuerdos socioeconómicos que resultan de aplicación y al propio Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid, lo que evidencia que tales precios no responden a una lógica económica real ni a una oferta viable, sino a una estrategia dirigida exclusivamente a la maximización de la puntuación en el criterio correspondiente. Así, mientras los propios costes del contrato se construyen tomando como referencia el convenio colectivo y los costes de personal

asociados, el precio/hora ofertada por la adjudicataria se sitúa en el entorno de 16–17 euros/hora laborable y 20–21 euros/hora en festivos, cuando del propio expediente resulta que el coste real se sitúa en niveles superiores -18,82 euros/hora laborable y 24,01 euros/hora en festivos-.

A estos importes deben sumarse además los costes derivados del absentismo estructural (que en el sector se sitúa habitualmente entre el 6 % y el 8 %), los tiempos no productivos, los costes de sustitución, formación y coordinación, así como los costes indirectos y de estructura que, conforme al propio desglose del presupuesto base de licitación, ascienden a un 13 % de gastos generales más un 6 % de beneficio industrial.

En consecuencia, la oferta de la adjudicataria, situada en 16–17 euros/hora, no solo se encuentra por debajo del precio de licitación, sino incluso por debajo del coste laboral directo ampliado, lo que hace materialmente imposible la ejecución del contrato en condiciones conformes al convenio colectivo.

Añade, finalmente, que la Administración no puede limitar el análisis de viabilidad a los supuestos en los que la oferta global incurra en presunción de baja temeraria, cuando el propio pliego prevé expresamente que dicha apreciación puede extenderse a los precios unitarios. La falta de análisis respecto de unos precios manifiestamente insuficientes para cubrir los costes laborales mínimos constituye un defecto sustancial en la valoración de las ofertas, que ha permitido que una proposición económicamente inviable haya sido determinante para la adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que el PCAP diferencia expresamente entre:

- Servicios de carácter ordinario (parte fija), remunerados a tanto alzado.

- Servicios de carácter extraordinario–servicios especiales (parte variable), enumerados mediante precios unitarios, regulados específicamente en la cláusula 6.1.3 del PPT, como servicios de naturaleza ocasional, derivados de circunstancias imprevistas, con número de horas limitado y coste económico previamente establecido.

El precio del contrato se define por partidas y por anualidades, conforme al modelo incluido en el Anexo IV del PCAP, debiendo presentarse oferta económica de los servicios ordinarios (parte fija), por anualidades, y mediante precios unitarios diferenciados para horas adicionales de lunes a viernes en horario laboral y horas adicionales en sábados, domingos y festivos.

En el modelo de oferta, el licitador declara expresamente que el importe ofertado respeta las obligaciones derivadas del convenio colectivo sectorial, así como la normativa laboral, de prevención de riesgos laborales y medioambiental.

Los criterios para determinar el carácter anormalmente bajo de las ofertas se establecen en el apartado J.3 del Cuadro-Resumen del PCAP, previéndose expresamente que dichos parámetros sean aplicables tanto al precio global ofertado como a los precios unitarios incluidos en la propuesta económica.

La valoración de las ofertas presentadas se llevó a cabo de conformidad con los criterios establecidos en el apartado J del Cuadro Resumen del PCAP, aplicando de forma objetiva tanto los criterios evaluables mediante juicio de valor como los evaluables mediante fórmulas, incluidos los relativos a los precios unitarios de los servicios extraordinarios.

Respecto de la oferta de CEJAL LIMPIEZAS, al igual que de las ofertas del resto de licitadores, se comprobó tanto del conjunto de la oferta como en cada uno de sus componentes, incluidos los precios unitarios de los servicios extraordinarios, la eventual concurrencia de valores desproporcionados o anormales. De dicha

comprobación resultó que la oferta presentada por la adjudicataria del Lote 2, no incurría en presunción de anormalidad por lo que no procedía tramitar el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

En este sentido, señala el órgano de contratación que los precios de licitación, incluidos los precios unitarios de los servicios extraordinarios, han sido calculados tomando como referencia el convenio colectivo sectorial aplicable, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 100 de la LCSP. No obstante, dichos precios actúan como límite máximo de licitación, sin que los pliegos establezcan ningún umbral mínimo obligatorio para las ofertas.

En el presente caso, la adjudicataria ha presentado su oferta conforme a los pliegos, los precios ofertados son económicamente significativos, sin carácter simbólico ni ficticio, por lo que no se ha producido una utilización desviada de los criterios de adjudicación y los supuestos invocados por la recurrente (precios irreales o simbólicos) no concurren en este expediente.

Al respecto, defiende el órgano de contratación que ha actuado con coherencia, pues respecto de aquellos licitadores que han ofertado el precio/hora a 0,01 euros, se requirió, de conformidad con el artículo 149 de la LCSP, para que acreditaran la viabilidad de su oferta.

3. Alegaciones de los interesados

La adjudicataria del Lote 2, CEJAL LIMPIEZAS, señala que las alegaciones de la recurrente son absolutamente subjetivas y no se corresponden con la realidad.

Efectivamente, tal y como señala el PCAP, los convenios colectivos a tener en cuenta en este contrato son el Convenio Colectivo de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid y los Acuerdos de la Universidad Politécnica de Madrid, por los que se rige el personal a subrogar suscritos por las anteriores adjudicatarias,

SERVEO FACILITY MANAGEMENT S.A. y BALYMA SERVICIOS INTEGRALES S.L., que introducían mejoras respecto al Convenio de Limpiezas de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid, y cuya eficacia vinculaba no sólo a los firmantes de los mismos, sino a las sucesivas adjudicatarias del servicio, circunstancia ésta que, como no podría ser de otra manera, ha sido respetada.

Señala la adjudicataria del Lote 2 que los cálculos efectuados en su oferta se ajustan a las cantidades salariales establecidos en dichos acuerdos para el año 2024, habiendo sido incrementadas en un 2,8 % establecido para 2025, que son los mismos datos utilizados por la recurrente según refleja en su recurso.

No obstante, alega la adjudicataria que prestará los servicios extraordinarios con personas trabajadoras con discapacidad, por lo que del precio unitario euros/hora resultante para estos servicios hay que descontar las bonificaciones y reducciones a la contratación con personas con discapacidad recogidas en la normativa vigente (Ley 43/2006, de 29 de diciembre para la mejora del crecimiento y del empleo y Real Decreto- ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral) lo que determina un reducción en la cantidad ofertada.

A continuación, la adjudicataria realiza unos cálculos para determinar el precio/hora, descontando la bonificaciones y reducciones de que es beneficiaria, para concluir que su oferta realizada por importe de 16 euros la hora ordinaria y de 20 euros por las horas en domingos y festivos, se encuentra por encima de sus costes salariales, permitiendo que los mismos se cubran suficientemente.

Así, señala que la aplicación de la subvención por la contratación de personas con discapacidad para la prestación de los servicios extraordinarios le permiten efectuar una mejor oferta, siempre basada en precios reales que cubren los costes salariales y no ponen en riesgo la correcta ejecución del contrato.

Por tanto, no existe el fraude alegado por la recurrente, puesto que la oferta realizada no es una oferta anormalmente baja y permite cubrir los costes salariales representada, el cumplimiento del contrato.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las posiciones de las partes la controversia se centra en determinar si la oferta de la recurrente se ha realizado en fraude de ley.

Al respecto, es preciso recordar que los pliegos son la ley del contrato y vinculan tanto al órgano de contratación como a los licitadores, debiendo aplicarse sus cláusulas en sus propios términos.

En este sentido el artículo 139.1 de la LCSP regula:

“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)”

En el PCAP se establecen los parámetros para determinar que una oferta es anormalmente baja en el siguiente sentido:

“Oferta anormalmente baja: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, se establecen los parámetros objetivos para identificar los supuestos en que una oferta pueda considerarse anormal o desproporcionada:

- Cuando exista un único licitador: Se considerará oferta anormal aquella cuyo importe, IVA excluido, sea inferior en más de un 25% al presupuesto base de licitación.*
- Cuando concurren varios licitadores: Se considerarán presuntamente desproporcionadas o anormales aquellas ofertas cuyo importe sea inferior en más de 15 puntos porcentuales a la media aritmética del precio de las ofertas recibidas y admitidas.*

Teniendo en cuenta lo anterior, estos parámetros serán aplicables tanto al precio global ofertado como a los precios unitarios que se incluyan en la propuesta económica.”

En la valoración de ofertas anormalmente bajas, se exigirá al licitador que justifique que el precio ofertado permite cumplir las obligaciones salariales y de costes laborales establecidos en el convenio colectivo sectorial aplicable. La falta de justificación suficiente será causa de exclusión de la oferta, conforme al artículo 149 de la LCSP

De la lectura de esta cláusula se evidencia que la determinación de una oferta anormalmente baja, puede ir referida tanto al precio global de la oferta como a los precios unitarios ofertados, dándose la circunstancia que la oferta de la adjudicataria no está formulada en términos anormalmente bajos; por lo que no se tramitó el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP. Destacar que respecto a las ofertas de otros licitadores sí se constató que se encontraban en esta situación, por lo que se les exigió que justificasen la viabilidad de su oferta.

Al margen de lo anterior, señalar que los pliegos no exigen un precio/hora mínimo, por lo que lo que pretende la recurrente es introducir un requisito que no consta en los pliegos.

Asimismo, significar que la propia adjudicataria defiende que puede ofertar esos precios tan ajustados porque las horas extras van a ser desempeñadas por personal con discapacidad lo que le permite obtener una serie de bonificaciones.

Por último, sobre el personal a subrogar como señalábamos en nuestra Resolución 37/2025, de 23 de enero *“La circunstancia de tener la obligación de subrogar a un determinado número de trabajadores, derivada del convenio colectivo de aplicación no significa que ese mismo número de trabajadores deba ser empleado en la ejecución del nuevo contrato, puesto que son las prestaciones exigidas por el PPT las que van a determinar la mano de obra necesaria y por consiguiente el precio a ofertar”*.

Por tanto, procede la desestimación del recurso interpuesto.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de CLECE, S.A., contra la Resolución, de 30 de abril de 2026, del Vicerrector de Asuntos Económicos de la Universidad Politécnica de Madrid, por la que se adjudica el Lote 2, del contrato denominado “*Servicio de limpieza en los edificios de la Universidad Politécnica de Madrid*”, licitado por esa Universidad, número de expediente SER-11/26 JF.

Segundo. - Mantener la suspensión del procedimiento de licitación para el Lote 2, por estar pendiente de resolución el Recurso 253/2026.

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.

NOTIFÍQUESE 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