



Recurso nº 1057/2025

Resolución nº 1239/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 11 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. P. G. P. , en representación de SAMYL FACILITY SERVICES, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de limpieza en el edificio sede conjunta de las Direcciones Provinciales del INSS y la TGSS de Las Palmas y en sus oficinas dependientes, y del mantenimiento de jardines del edificio sede conjunta*”, con expediente 2024/350012, convocado por la Dirección Provincial de Las Palmas de la Tesorería General de la Seguridad Social; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 27 de noviembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 5 de diciembre de 2024 en el Boletín Oficial del Estado el anuncio de licitación del contrato de servicios de servicios de limpieza en el edificio sede conjunta de las Direcciones Provinciales del INSS y la TGSS de Las Palmas y en sus oficinas dependientes y del mantenimiento de jardines del edificio sede conjunta.

Se trata de un contrato de servicios, con valor estimado de 2.498.026,89 euros, con un plazo de ejecución de dieciocho meses, no dividido en lotes y sometido a 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 (LCSP). En su tramitación se ha seguido el procedimiento abierto.



Segundo. El pliego de cláusulas administrativas particulares regula en su cláusula decimotercera la tramitación a seguir en caso de identificarse ofertas anormalmente bajas: *“Cuando se identifique que existen proposiciones económicas que, conforme a los parámetros objetivos previstos en la cláusula 14.3 de este pliego, se encuentran incursas en presunción de anormalidad, la mesa de contratación notificará esta circunstancia a los interesados mediante comunicación por medios electrónicos, en la forma prevista en la cláusula vigesimoséptima del presente pliego. En este caso, se solicitará a los licitadores comprendidos en tales supuestos que remitan la pertinente información en la que justifiquen la valoración de la oferta formulada y las condiciones de cumplimiento de la misma. Asimismo, se solicitará el asesoramiento técnico del Servicio correspondiente, conforme a la exigencia establecida en el artículo 149.4 de la LCSP.*

La mesa de contratación, evaluada la información y documentación presentada por el licitador en plazo y considerando la justificación efectuada por éste y el informe técnico del servicio correspondiente mencionado en el párrafo anterior, elevará de forma motivada al órgano de contratación la aceptación o rechazo de la oferta.

Conforme a lo expresado en el artículo 149.4 de la LCSP, no serán justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201 de la LCSP; y en todo caso el órgano de contratación rechazará la oferta si comprueba que es anormalmente baja porque vulnera la normativa sobre subcontratación o no cumple 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 de dicha Ley.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando ésta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”.

Tercero. El 14 de enero de 2025, tras la tramitación de los preceptivos trámites previos, la mesa de contratación acordó requerir a Samyl Facility Services S.L. y a Talher, S.A. para



que en un plazo de cinco días hábiles justificasen sus ofertas, al haber incurrido sus proposiciones en presunción de anormalidad.

Cuarto. Samyl Facility Services S.L. presentó en plazo la justificación de oferta anormalmente baja, documento declarado como confidencial. De acuerdo con el artículo 56.5 de la LCSP, este Tribunal toma en consideración la información contenida en dicha justificación, que cabe resumir, garantizando la confidencialidad, de la siguiente forma:

- Oferta de distribución del servicio y plan de trabajo: se repasan los centros objeto del contrato, sus instalaciones y elementos y las especificaciones del servicio de limpieza. Con base en ello se detalla la dotación de personal destinado al servicio de limpieza, el cual se compone de un responsable de equipo, un especialista, un jardinero y 510 horas semanales de limpiadores. Por último, se detallan los medios materiales para la realización del contrato.
- Subrogación del personal adscrito al servicio: se constata la obligación de subrogación por convenio colectivo.
- Costes de personal: se recogen los costes directos por convenio colectivo para calcular el precio hora mínimo para el limpiador, el especialista y el responsable de equipo. A continuación, se analiza el coste del personal a subrogar y el coste del personal adicional necesario para la prestación del servicio. Por último, se calculan los costes por absentismo y por vacaciones.
- Costes materiales, maquinaria, uniformes, etc: se estiman los costes de materiales productos y consumibles, por un lado, y de las herramientas, maquinaria, carros, uniformidad y EPIs, por otro lado.
- Mejoras: se detalla el coste de las mejoras ofertadas, que son una bolsa de 300 horas gratuitas y 150 horas anuales extraordinarias, como servicio de emergencia.
- Otros gastos, contribución del contrato a los costes indirectos, gastos generales y beneficio de la recurrente: se calculan los gastos asociados al servicio no previstos en los restantes apartados y se estiman los costes generales.



Quinto. El 14 de marzo de 2025 el Jefe de Negociado, una vez analizada la justificación de la oferta, presentó informe sobre la presunta anormalidad, en el que concluyó que la oferta presentada no queda justificada y no puede ser cumplido el contrato en los términos requeridos en el procedimiento de contratación por los siguientes motivos:

- De los gastos de mano de obra se ha de destacar que: *“Aunque la contratación del servicio de referencia tiene una duración de 18 meses, desde el 06 de marzo de 2025 hasta el 5 de septiembre de 2026, el licitador estima una única subida salarial del 4,33% sobre las tablas salariales de 2024, cuyas retribuciones resultantes son aplicables a los años 2025 y 2026. Por tanto, el licitador no estima aplicar nuevos incrementos salariales para el año 2026, por lo que mantiene los costes ya calculados e incrementados para 2025. Asimismo, en el cálculo de la mano de obra no tiene en cuenta la posible prórroga del contrato hasta 2027, cuyo coste le serían repercutidos sobre la mano de obra calculada en su oferta, al permanecer inalterables las características del contrato durante el período de duración de dicha prórroga, tal como establece la LCSP. Tampoco se aporta por el licitador justificación sobre la previsión del coste económico que la reducción de jornada laboral supondría a los costes de mano de obra, a pesar de que el órgano de contratación advertía de sus repercusiones económicas en la cláusula 5.5 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT).*

Por otro lado, se han detectado deficiencias en el cálculo que el licitador hace del coste de mano de obra: errores de cálculo en la aplicación de las retribuciones establecidas en los convenios, no se tienen en cuenta los trienios reales que cumple el personal subrogado en el periodo de duración del contrato sino los vigentes en las retribuciones de personal subrogado en el año 2024 y que el licitador toma como referencia para sus cálculos; no se tiene en cuenta el coste total de las sustituciones por vacaciones, ya que no se incluye el coste de liquidación de las vacaciones de dicho personal sustituto; y el cálculo del absentismo realizado por el licitador se limita al coste del personal titular, por lo que no se incluye el coste del personal de sustitución de vacaciones, a pesar de que también está afectado por el absentismo y, por tanto, se debería incluir. [...]

No se entiende que en un escenario como el actual donde los precios de mercado se incrementan cada año por subidas salariales de los convenios y del SMI, y donde el



Gobierno de España anuncia la próxima aplicación de medidas que repercutirán en los costes laborales, el licitador haya estimado una única subida salarial a pesar de que previamente a la presentación de su oferta se había firmado por la representación social y empresarial del sector de limpieza una subida de las tablas salariales del 3%, con lo que la subida salarial del 4,33% estimada por el licitador solo permite que la empresa afronte un incremento salarial del 3% en 2025 y, por efecto acumulativo, del 1,29% en el año 2026, resultando además que dicho porcentaje para 2026 se ve mermado por aquellas costes de mano de obra a las que resulte aplicable la subida del 4,4% del SMI en 2025. [...]

Con todo ello, en las condiciones señaladas, este informe técnico establece el coste de mano de obra del contrato en 646.167,58 €, lo que supone que el coste de mano de obra del licitador tiene un déficit de 12.093,45 €”.

- De las mejoras se ha de destacar que: *“El licitador, al igual que ocurría con la mano de obra, calcula el coste de dichas horas a partir del coste hora para el año 2024 incrementado en un 4,33%. Como ya se ha explicado y demostrado anteriormente, si bien no se pueden prever las subidas salariales para 2026 la justificación aportada por el licitador para este coste de mejoras adolece de los mismos inconvenientes que su justificación de los costes de mano de obra, pues el coste en 2026 podría incrementarse. Dicha circunstancia es especialmente relevante en la mejora destinada a 300 horas, puesto que los pliegos del contrato establecen que se podrán utilizar durante su duración y, por tanto, todas las horas de trabajo podrían ser ejecutadas en el año 2026, implicando en una pérdida económica mayor a la citada. No obstante, teniendo en cuenta las condiciones ciertas al momento del análisis el importe para mejoras queda justificado”.*

- De los gastos de ejecución se ha de destacar que: *“Teniendo en cuenta la superficie de los centros administrativos objeto del servicio de limpieza (excluyendo los archivos1), de 23.090,06 m2, y la superficie de los jardines, de 2.000,00 m2, así como los importes establecidos en el PCAP para los gastos de ejecución de limpieza y jardinería, que ascienden respectivamente a 287.483,06 € y a 6.539,67 €, se obtiene que el órgano de contratación estimó unos gastos de ejecución de 12,45 €/m2 para el servicio de limpieza, y de 3,27 €/m2 para el servicio de jardinería. El licitador señala que estima el gasto de materiales, productos y consumibles en un 4% de los costes de mano de obra y aporta los*



gastos de herramientas, maquinaria, carros, uniformidad y EPI's, correspondiendo principalmente al servicio de limpieza, por lo que, aunque no desglosa los costes de ejecución entre los servicios citados, sí se puede determinar que el licitador justifica dedicar únicamente un importe de 1,41 €/m2 para el servicio de limpieza y 0,10 €/m2 para el servicio de jardinería. [...]

Teniendo en cuenta que los gastos de mano de obra estimados por los licitadores no pueden variar significativamente en las ofertas económicas, debido a que estos costes vienen determinados por las tablas salariales, el SMI y los porcentajes de revisión anuales y absentismo que hayan estimado las empresas, todo hace pensar que la diferencia entre la oferta media de los licitadores, que asciende a 918.747,24 €, y la ofrecida por el licitador, que asciende a 704.700,00 €, tiene en gran medida su origen en una diferencia significativa en la estimación de los gastos de ejecución realizada por el licitador, pues la diferencia media con sus competidores asciende a 214.047,24 €. Esta diferencia resulta alarmante teniendo en cuenta que todos los licitadores son grandes empresas del sector de limpieza. [...]

Visto lo anterior, este informe técnico ha comprobado la viabilidad del importe que el licitador aporta para los costes correspondientes a materiales, productos y consumibles, que asciende a 25.362,97 € para los 18 meses de duración del contrato. El método de cálculo ha sido determinar los costes de cuatro consumibles cuya reposición y uso es diaria según lo establecido en la cláusula 3.1 del PPT. Para ello se ha tenido en cuenta la experiencia del órgano de contratación como usuaria de las instalaciones, determinando la cantidad de unidades a reponer diarias o el rendimiento tipo establecido en las fichas técnicas del producto, la cantidad o dimensión de las instalaciones, así como el precio unitario de los consumibles obtenido a partir de la media de los precios de venta de dos proveedores del sector de limpieza en Canarias, siendo uno de ellos el proveedor alegado por el licitador. Dichos precios unitarios han sido rectificados con un descuento del 35% por economía de escala. [...]

A la vista de los resultados, se ha comprobado que los costes correspondientes a materiales, productos y consumibles aportados por el licitador son insuficientes, pues solo los trabajos de reposición diaria de papel higiénico y papel secamanos, así como el fregado



de suelos diaria, suponen un importe de 41.994,07 € según las estimaciones de este informe técnico, lo que supone una pérdida económica de 16.631,10 € sobre el importe estimado por el licitador para el coste de materiales, productos y consumibles.

Hay que tener en cuenta que solo se ha comprobado la viabilidad del coste de materiales, productos y consumibles con cuatro consumibles mientras que el PPT establece que se deben realizar trabajos donde se consumen diariamente muchos otros productos y consumibles tales como: jabón de mano, lejía, amoníaco, detergente, limpia muebles, limpiacristales y multiusos, bolsas de basura, etc. Asimismo, para la ejecución de dichos trabajos es necesario la utilización de materiales como bayetas, estropajos, fregonas, cubos, cepillos, mopas, entre otros. Por lo expuesto, el coste de materiales, productos y consumibles es mucho mayor que el calculado en este informe, que por simplicidad se ha limitado a estimar el coste de unos pocos consumibles a los efectos de ilustrar que el importe justificado por el licitador es tremendamente insuficiente para hacer frente a los gastos que el servicio conlleva para ser prestado con las condiciones técnicas y de calidad establecidas en el PPT. Por lo tanto, la pérdida económica generada por los costes de materiales, productos y consumibles es mayor a la estimada en este informe técnico e incrementa el déficit que presenta la oferta en la estimación del coste de mano de obra citado anteriormente".

- Y de los gastos generales y el beneficio industrial se ha de destacar que: *"Por último, como ya se ha mencionado anteriormente, el licitador estipula unos gastos generales y de beneficio industrial por importe de 31.189,91 €, para los que no aporta detalle sobre el importe o porcentaje que corresponde individualmente a gastos generales, beneficio industrial y donde, además, se incluyen otros gastos que corresponden a gastos de personal y de ejecución directos del contrato que deberían haber sido considerados en las partidas correspondientes a tales efectos. En consecuencia, no se puede determinar cuáles son los gastos generales y el beneficio industrial de la empresa, como tampoco se puede determinar si siendo inferiores a los calculados en el presupuesto del contrato podrían ser asumidos sin inconveniente por estructura de la empresa. Esta circunstancia de ausencia de desglose de gastos generales y beneficio industrial constituye una irregularidad que podría afectar a la ejecución del contrato.*



A este respecto, se ha señalado en este informe que los costes de mano de obra y los costes de materiales, productos y consumibles presentan un déficit conjunto mínimo de 28.724,55 €, que unido a los costes por servicios de contenedores higiénicos femeninos, bacteriostáticos y gestión de residuos por importe de 6.084,12 €, suponen un importe total de 34.808,67 € y, por tanto el importe correspondiente a gastos generales, beneficio industrial y otros gastos no es suficiente para cubrir los gastos de su propia naturaleza y las desviaciones que presenta la oferta. Con todo ello, la oferta económica presenta un déficit y no cuenta con ningún colchón para imprevistos, situación común en la ejecución de este tipo de contratos, por lo que se configura, sin lugar a duda, como un elemento más a considerar que el contrato no puede ser cumplido en todos sus términos sin poner en riesgo la ejecución de este, así como de que la oferta no cuenta con cierta garantía de fiabilidad y calidad para la ejecución de los servicios”.

Por todo ello concluye que “la oferta aportada por el licitador presenta importantes deficiencias en la estimación de la mano de obra y en los gastos de ejecución que no pueden ser compensados con el beneficio industrial, lo que unido a una enorme diferencia entre los gastos de ejecución calculados por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, que ascienden a 294.022,73 €, y el importe de 32.862,97 € ofertado por la empresa, que supone un 11,18% de los gastos de ejecución presupuestos del contrato, así como a los más de 25 años de experiencia que esta Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Las Palmas tiene en la ejecución de este contrato, y teniendo en cuenta la cantidad de incumplimientos detectados respecto a los trabajos establecidos en los pliegos, así como los expedientes de penalización tramitados a los diversos adjudicatarios por incumplimientos, derivados especialmente por infracciones en la ejecución del contrato precisamente ocasionadas por su imposibilidad de asumir con los precios ofertados los costes derivados del servicio, supone considerar que el contrato no puede ser cumplido en los términos establecidos en los pliegos, y a satisfacción de la Administración, sin poner en riesgo la ejecución del contrato y, especialmente, la salubridad e higiene de las instalaciones en las que se encuentra tanto personal de la entidad como el público que acude a las mismas”.



Sexto. El 22 de abril de 2025 la mesa de contratación, considerando la justificación efectuada por la recurrente y el informe mencionado en el artículo 148.4 de la LCSP, acordó proponer al órgano de contratación el rechazo de la proposición de Samyl Facility Services S.L por los siguientes motivos: *“A la vista del informe técnico, se propone el rechazo de la oferta de esta empresa debido a deficiencias en la estimación de los costes de mano de obra y gastos de ejecución. La empresa ha presentado una oferta económica que no justificaba adecuadamente los bajos precios propuestos, especialmente en lo referente a los costes de productos y consumibles, que resultan insuficientes para cubrir las necesidades del servicio. Para más detalles, se remite al informe técnico anexo”.*

Posteriormente, se procede a la valoración de los criterios automáticos y a la clasificación de las ofertas.

Con fecha 25 de abril se notifica a Samyl Facility Services S.L., a través de la PLACSP, el Acuerdo de exclusión (documento 16.2), constando que la fecha de este fue el 22 de abril. En dicha notificación no consta pie de recurso. Samyl Facility Services S.L. accedió a su contenido el 29 de abril de 2025.

Tanto informe técnico de valoración de la justificación de la oferta, como el acta de la mesa de contratación se publicaron el 28 de abril en la PLACSP.

En la sesión del 9 de mayo, la mesa de contratación acuerda proponer la adjudicación del contrato a la empresa Lacera Servicios y Mantenimientos, S.A.

Séptimo. El 16 de junio de 2025 el órgano de contratación resolvió adjudicar el contrato a Lacera Servicios y Mantenimientos, S.A., por haber obtenido la mejor puntuación y ajustarse a lo estipulado en los pliegos que rigen la contratación. El acuerdo contiene pie de recurso, en el que se informa sobre la posibilidad de interponer recurso especial ante este Tribunal. La adjudicación fue notificada a la recurrente el 17 de junio de 2025 y publicada en la PLACSP en ese mismo día.

Octavo. El 8 de julio de 2025 Samyl Facility Services S.L. interpuso recurso especial ante este Tribunal contra el acuerdo de adjudicación, en el que, tras oponerse a su exclusión, considerando, a su juicio, justificada la viabilidad económica de su oferta, suplica que se

declare la nulidad o, subsidiariamente, la anulabilidad del citado acuerdo y se retrotraigan las actuaciones a fin de dictar una nueva resolución por la que se le adjudique el contrato en cuanto que empresa que ha presentado la mejor oferta.

Noveno. Por su parte, el órgano de contratación ha remitido el expediente de contratación y el informe del artículo 56.2 de la LCSP, en el que señala que la exclusión de la oferta de la recurrente *“fue acordada de forma plenamente motivada, proporcional y conforme a la legalidad vigente, en aplicación del procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 de la LCSP, y de la doctrina reiterada del TACRC. Por lo tanto, el órgano de contratación reitera la corrección, legalidad y oportunidad de la exclusión acordada respecto a la oferta de SAMYL FACILITY SERVICES, S.L., solicitando al Tribunal que, con base en los hechos y normativa citados, desestime íntegramente el recurso especial interpuesto”*.

Décimo. El 22 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones. El 29 de julio de 2025 don M.L.S.R., en representación de Lacera Servicios y Mantenimientos, S.A. presentó alegaciones al recurso, en el que invoca la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en la valoración de la viabilidad de la oferta de la recurrente, considerando que es conforme al principio de proporcionalidad y atendiendo a los documentos presentados, por lo que no cabe hablar de actuación arbitraria ni se aprecia vulneración del principio de igualdad o de libre concurrencia. Incorpora una estimación de los costes de personal, poniendo de manifiesto que existe una desviación de 23.920,33 euros.

Por todo ello, solicita la desestimación íntegra del recurso.

Undécimo. El 23 de julio de 2025 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se mantiene la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de acuerdo con el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso tiene por objeto un acto recurrible, al dirigirse contra su exclusión a través del acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con las letras a) del artículo 44.1 y b) y c) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tercero. Respecto del cumplimiento del plazo de interposición del recurso, conviene señalar que, si bien previamente se había notificado a la recurrente su exclusión, en dicha notificación no constaba los recursos que procedían contra el citado acuerdo. Además, aunque en la notificación se hace alusión a que el acuerdo se adopta por el órgano de contratación con fecha 22 de abril, no consta en el expediente que dicho acuerdo se hubiera adoptado ni por el órgano de contratación, ni por la mesa de contratación, pues lo único que se acuerda en la sesión de 22 de abril de la sesión de la mesa es proponer al órgano de contratación la exclusión de Samyl Facility Services S.L., acto que reiteradamente este Tribunal ha señalado (por todas, la resolución número 173/2025 de este Tribunal), no es un acto de trámite cualificado: *«Este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones, que la propuesta de exclusión no constituye un acto de trámite cualificado ya que no pone fin al procedimiento, ni decide sobre el fondo del asunto ni genera perjuicio irreparable o produce indefensión, al poder separarse, el órgano de contratación, motivadamente de dicha propuesta de exclusión y los defectos se pueden hacer valer contra el acto definitivo. Así, en la resolución de este Tribunal n.º 1958/2021, de 29 de diciembre de 2021, decíamos que:*

“Atendiendo al objeto del recurso especial y, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, siendo el acto impugnado una mera propuesta, no podemos afirmar encontrarnos ante un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial en materia de contratación (por todas, resoluciones 199/2012, 233/2017, 215/2018, y 1138/2019, entre otras muchas)”.

En efecto, los actos de inadmisión de candidatos o licitadores y la exclusión de ofertas, se configuran como actos de trámite cualificados, susceptibles de recurso especial en materia

de contratación, cuando determinan que el interesado no continúa en la licitación, con lo que se elimina definitivamente la posibilidad de que pueda ser adjudicatario del contrato. Ahora bien, como se afirmaba, por ejemplo, en la Resolución 57/2020, de 16 de enero: “para que este efecto se produzca (imposibilidad material de ser adjudicatario del contrato) ha de existir un acto cierto en el que se acuerde la inadmisión o la exclusión. De otra forma, lo único que existiría sería una mera posibilidad de que tal efecto tuviera lugar”».

Por todo lo anterior, y teniendo en cuenta que la notificación del acuerdo de adjudicación y su publicación en el perfil del contratante se produjo el mismo día, el 17 de junio, y el recurso se interpuso el 8 de julio, se ha dado cumplimiento al plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se notificó el acuerdo de adjudicación, de acuerdo con la letra d) del artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. La recurrente goza de legitimación para recurrir la adjudicación que incluye su exclusión, como mercantil que ha concurrido a la licitación y cuya oferta ha sido excluida, de acuerdo con el artículo 48 LCSP.

Quinto. La recurrente basa su recurso en la viabilidad de su oferta, demostrada, a su juicio, mediante la correspondiente justificación, en la que se aportó el desglose económico para una anualidad, así como el resultado proporcional para los 18 meses de duración del contrato. Sostiene que en ella se detalla la metodología de cálculo empleada para determinar los costes y se aporta un estudio económico que arroja unos costes directos de explotación del 95,57% de la facturación, lo que evidencia la viabilidad del servicio propuesto.

A continuación, el recurrente manifiesta que rebate los puntos que el informe técnico califica como estimaciones erróneas, de manera subjetiva y arbitraria:

- La recurrente, como actual prestataria del servicio, tiene datos exactos de los costes directos, por lo que su oferta se basa en datos reales y no es suposiciones.

- El salario de un limpiador a jornada completa sin antigüedad y del resto de personal con antigüedad calculados por la recurrente son muy superiores al fijado por negociación colectiva. Señala que contempló una subida salarial del 4,33% y que el acuerdo firmado en el Acta de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Provincia de Las Palmas sobre la tablasalarial para el año 2025, era de un 3,00%, excedente del 1,33% para cubrir los costes del personal que cumplía trienios durante la ejecución del contrato.

- Los costes medios por absentismo y vacaciones estimados por el informe son erróneos, sosteniendo que ha previsto en su oferta un escenario conservador en ambos casos, por encima de los costes medios de absentismo, que se encuentran entre un 3% y un 4%, y estimando el coste de vacaciones con base en la media salarial (antigüedades incluidas), cuando el personal que cubre vacaciones cobra un salario a convenio y ajustado al SMI.

- El cálculo del coste de la reducción de la jornada laboral por el informe técnico también es erróneo, pues deriva de una norma no aprobada y, aunque lo fuese, solo afectaría al personal a tiempo parcial.

- Los cálculos del coste de mano de obra son conservadores al no contemplar en ellos las posibles contrataciones de personal con contrato bonificado, ni la sustitución del personal próximo a la jubilación por otro sin antigüedad y probablemente con contrato bonificado.

- La recurrente tiene una fuerte implantación en la Comunidad Autónoma Canaria y una estructura de costes generales de la delegación muy por debajo a la media del sector.

Además de lo anterior, sostiene que este Tribunal es competente para analizar si la justificación del licitador, cuya oferta se considera desproporcionada, resulta suficiente o no, reproduciendo citas de resoluciones del TACRC.

Sexto. El órgano de contratación informa que se ratifica en lo expuesto por el informe técnico, el cual no se ve desvirtuado por las alegaciones del recurso. En concreto, señala:

- La alegación de que la oferta se basa en costes reales no exime al licitador de la obligación legal de justificar la suficiencia de los costes.



- La subida salarial solo se ha contemplado para los primeros 18 meses del contrato, sin cubrir adecuadamente el año 2026.
- La experiencia previa del licitador no exime de la obligación de justificar de manera suficiente los aspectos económicos del nuevo contrato, el cual exige condiciones más exigentes en términos de horas de trabajo, superficies a cubrir y servicios a prestar.
- La alegación sobre el personal bonificado carece de relevancia, ya que no se refleja en las cifras presentadas, ni se incluye en el presupuesto.
- Las previsiones respecto de la posible reducción de la jornada laboral fueron oportunamente advertidas en los pliegos, sin ser contempladas en la oferta presentada.

Además, aunque se aceptaran las cifras sobre costes de personal, la empresa omite completamente justificar los costes generales de ejecución del servicio y del beneficio industrial o margen económico mínimo. A este respecto, el informe técnico señala que la oferta presenta un déficit total de 34.808,67 euros, desglosado en tres costes distintos: 12.093,45 euros de coste de mano de obra, 16.631,10 euros en el coste de materiales, productos y consumibles y 6.084,12 euros en el coste de contenedores higiénicos femeninos, bacteriostáticos y gestión de residuos. Así pues, en cuanto que el recurso no aborda estas cuestiones, aun admitiendo sus cifras de personal, la oferta seguiría siendo inviable.

Séptimo. Entrando en el fondo del asunto, debemos señalar como punto de partida de la revisión a efectuar por este Tribunal, la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para valorar la viabilidad de una oferta incurso en presunción de anormalidad. Así, en la resolución número 317/2025 de este Tribunal, con referencia a la Resolución número 757/2024, dijimos: *«En particular, en lo tocante a la discrecionalidad técnica en lo que al informe sobre la justificación de la oferta presentada se refiere, el criterio sentado de este Tribunal es 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 que, a tal respecto (por todas Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013), 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.

Sobre este punto, se ha señalado en reiteradas ocasiones que nuestro examen debe circunscribirse a ciertos aspectos aledaños al núcleo de la decisión, como la competencia, el procedimiento, la ausencia de arbitrariedad o de error manifiesto en la valoración, asumiendo así la doctrina del Tribunal Supremo, que ha dejado sentado que el núcleo técnico de las decisiones adoptadas por los órganos administrativos especializados en materias como los procedimientos selectivos o la adjudicación de contratos es inaccesible al control jurisdiccional, que debe ceñirse a los aspectos externos a aquél antes aludidos como los elementos reglados (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de marzo de 2012 —Roj STS 1874/2012—, 9 de enero de 2013). Esta limitación de las facultades revisoras de las decisiones de cariz técnico —cuya conformidad a la Constitución a ha sido expresamente reconocida por el Supremo Intérprete de ésta en Sentencias 39/1983, 34/1995 y 86/2004, entre otras— es consecuencia del respeto al principio de discrecionalidad técnica, que, en último término, se basa en la presunción de razonabilidad o certeza de la actuación administrativa apoyada a su vez en la especialización e imparcialidad de los órganos administrativos encargados de llevar a cabo la labor evaluadora (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 4 de julio de 2003 —Roj STS 4724/2003—, 28 de diciembre de 2006 —Roj STS 8634/2006— y 23 de febrero de 2012 —Roj STS 1102/2012—).

Ya se han reseñado, anteriormente, las líneas maestras de la doctrina de este Tribunal en lo tocante a las ofertas anormalmente bajas. A la vista del informe técnico conviene resaltar que, como tuvo ocasión de razonarse en nuestra Resolución 22/2024, de 12 de enero: “[d]e lo que se trata es de valorar si, a pesar del ahorro o baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales”. Y, a mayor abundamiento, como se indica en la más reciente Resolución 595/2024, de 9 de mayo: “[.] el órgano de contratación ha [...] de motivar su decisión con un rigor menor que en el caso de admitir la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad, habiéndose atendido tal parámetro en el caso aquí analizado más que holgadamente por



cuanto el citado órgano ha explicado suficientemente los motivos por los que estima viable la oferta de la adjudicataria”.

En definitiva, la decisión de considerar —o no— viable una oferta no puede sustentarse sobre la apreciación de determinados aspectos contenidos en su justificación más o menos relevantes, sino sobre un efectivo y objetivo contraste de las hipótesis que el licitador ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos (Resolución 1551/2022, de 15 de diciembre), que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede ejecutarse —o no— en los términos en los que se ha formulado».

Pues bien, como se observa en el quinto antecedente de hecho, el informe sobre la justificación de la oferta rechaza la justificación presentada por la recurrente por la existencia de un conjunto de deficiencias en la estimación de costes, que no se limitan a los gastos de mano de obra y las mejoras, cuestión esta en la que la recurrente centra sus alegaciones, sino que también se extienden a los gastos de ejecución, los gastos generales y el beneficio industrial. En consecuencia, dado que todas las alegaciones contenidas en el recurso versan exclusivamente sobre los costes de mano de obra y las mejoras, se entiende que la recurrente consiente las objeciones recogidas en el informe técnico respecto del resto de costes que se consideran infraestimados.

En primer lugar, en cuanto a los gastos en mano de obra y en mejoras, el recurso contrapone los cálculos de la recurrente a los del informe. Así, en cuanto a la previsibilidad del aumento salarial, tanto para la ejecución del contrato como para la cobertura de la bolsa de horas gratuitas ofertada, la recurrente se aferra en señalar que ha previsto una subida del 4,33% sobre las tablas de 2024, superior a la fijada en el Acta de la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo del sector de limpieza de Edificios y Locales de la Provincia de Las Palmas (3%), pero nada dice sobre la crítica que el informe técnico formula en relación con que solo se prevé la subida para 2025, sin tener en cuenta nuevos incrementos acumulativos para 2026, subidas en el SMI, así como la incidencia de todo

ello en los posibles años de prórroga, resultando insuficiente, a juicio del órgano de contratación, el exceso sobre el incremento del 3%.

Además, la recurrente en su recurso yerra al considerar la partida de gastos generales señalada en su justificación (20.793,27 euros) como un margen ante posibles incrementos por encima del 4,33%. Como dijimos en nuestra Resolución nº 620/2025, *«los gastos generales son indefectiblemente costes de la empresa que han sido estimados por el licitador en un determinado porcentaje con base en su estructura de costes. En consecuencia, no puede entenderse que dicha partida constituya un margen de libre disposición destinado a cubrir posibles omisiones o infraestimaciones de costes que pudieran no haberse tenido en cuenta en la formulación de la oferta»*. A mayor abundamiento, resulta especialmente llamativo que la recurrente se refiera a los 20.793,27 euros como la partida de gastos generales, cuando dicho importe se reflejó en su justificación bajo la denominación global de “GG y BI”, lo que podría implicar una previsión de beneficio nulo. Esa falta de desglose en la justificación, que con ocasión del recurso parece que confirma que toda esa partida se corresponde con los gastos generales, fue una de las cuestiones que se señalaron en el informe técnico, cuando se indicó *“no se puede determinar cuáles son los gastos generales y el beneficio industrial de la empresa, como tampoco se puede determinar si siendo inferiores a los calculados en el presupuesto del contrato podrían ser asumidos sin inconveniente por estructura de la empresa”*. Esta información que se desvela ahora confirmaría la preocupación del informe sobre un posible incremento en los costes, no solo los de personal, pues la recurrente carecería de margen contra el cual poder hacer frente a imprevistos. Y esta es precisamente la principal deficiencia que el informe advierte en los costes de mano de obra, y consiguientemente en las mejoras, ya que no se refiere tanto a errores de cálculo como a la falta de previsión sobre posibles aumentos salariales, directos o indirectos a través de una reducción de jornada, sin margen para asumirlos.

En segundo lugar, a pesar de que la recurrente centra sus esfuerzos en justificar su estimación de costes de personal, olvida que el principal déficit que observa el informe técnico no se halla en los gastos de mano de obra y en las mejoras, el cual se cuantifica en 12.093,45 euros, sino en los costes de ejecución, considerando una infraestimación de 16.631,10 euros en coste de materiales, productos y consumibles y 6.084,12 euros, por

costes por servicios de contenedores higiénicos femeninos bacteriostáticos y gestión de residuos. El informe expresamente incide en estos costes como la principal diferencia entre la oferta de la recurrente y la de los restantes licitadores, exponiendo que *“la diferencia media con sus competidores asciende a 214.047,24 €”*, advirtiendo de que *“resulta alarmante teniendo en cuenta que todos los licitadores son grandes empresas del sector de limpieza”*.

La justificación de la recurrente asegura que, por la experiencia acumulada en el sector y por ser la actual adjudicataria, el gasto en material oscila entre el 3% y 4% del coste de personal. No se ofrecen mayores explicaciones en la justificación y en el recurso se omite realizar cualquier defensa en relación con su estimación y las críticas vertidas en el informe técnico. Así, ante la estimación ofrecida por el informe sobre el coste de cuatro consumibles, que ya resulta superior al importe ofertado para todos los costes de ejecución, nada alega el recurso. Se trata de una deficiencia en la justificación que por su importancia cuantitativa no puede pasar inadvertida en cuanto que efectivamente puede comprometer la viabilidad de la oferta.

En consecuencia, tal y como sostiene el órgano de contratación en su informe al recurso, aun cuando pudieran aceptarse las cifras de costes de personal, al fundamentarse la exclusión del licitador en varios motivos y el recurrente solo combatir uno de ellos, los restantes, no cuestionados, se entienden consentidos y firmes, y, dada su magnitud y la ausencia de margen que pudiera absorberlos, bastarían por sí solos para justificar la exclusión.

Así pues, el recurso no ha conseguido desvirtuar el criterio técnico sobre la falta de viabilidad de la oferta, no advirtiéndose en el mismo error manifiesto, discriminación o arbitrariedad, debiendo confirmar, por tanto, el acuerdo de exclusión.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha, **ACUERDA:**



Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. P. G. P. , en representación de SAMYL FACILITY SERVICES, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de limpieza en el edificio sede conjunta de las Direcciones Provinciales del INSS y la TGSS de Las Palmas y en sus oficinas dependientes, y del mantenimiento de jardines del edificio sede conjunta*”, con expediente 2024/350012, convocado por la Dirección Provincial de Las Palmas de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES