



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 2042/2025

Resolución nº 504/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por Dª. R.M.C., en representación de ISS FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de limpieza de los edificios e instalaciones de la UNED*”, con expediente AM 26/2025, convocado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 2 de julio de 2025, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el anuncio de licitación por parte del Rectorado de la UNED del contrato de “*Servicio de limpieza de los edificios e instalaciones de la UNED*”, con un valor estimado de 7.525.536,14 euros.

Segundo. El procedimiento para la selección de los contratistas fue el abierto sujeto a regulación armonizada previsto por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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 lo sucesivo).

Tercero. Con fecha 29 de agosto de 2025, se procede a la apertura del sobre electrónico 1: *Documentación para contratar*, calificándose la documentación aportada y siendo admitidas a la siguiente fase del procedimiento todas las empresas licitadoras.

Cuarto. Con fecha 3 de septiembre de 2025, se procede a la apertura del sobre electrónico 2: *Documentación que permita valorar los criterios dependientes de juicio de valor* y se da traslado de las propuestas técnicas aportadas por los licitadores al Servicio de Habilitación y Servicios Generales para su evaluación e informe de valoración.

Quinto. Con fecha 10 de octubre de 2025, la mesa de contratación recibe el informe de valoración con las puntuaciones obtenidas por cada licitador y su motivación, publicándose el 14 de octubre de 2025 en la PLACSP las puntuaciones y el informe.

Sexto. Con fecha 14 de octubre de 2025, se procede a la apertura del sobre 3: *Proposición relativa al precio* de los licitadores admitidos, dándose traslado de la documentación contenida en los mismos al Servicio de Habilitación y Servicios Generales para su correspondiente evaluación.

Entendiendo primeramente que la oferta presentada por LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTOS S.A., estaba incurso en presunción de anormalidad, la Mesa de Contratación le concedió plazo para que justificara su oferta.

Cumplimentado tal trámite por la referida empresa, la Mesa consideró que la viabilidad económica de la oferta de LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTOS S.A., había sido justificada.

Séptimo. EL 27 de octubre de 2025 se publicaron las puntuaciones y el informe de valoración en la PLACSP, siendo el desglose el siguiente:



EMPRESA	PUNTUACIÓN TOTAL SOBRE 2	PUNTUACIÓN TOTAL SOBRE 3	TOTAL
LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTOS S.A.	28,5	70,00	98,50
ISS FACILITY SERVICES, S.A.U.	30	63,53	93,53
ACCIONA FACILITY SERVICES – ACCIONA F.S. EMPLEO SOCIAL- UTE	25	67,94	92,94
COMSA AUXILIARY SOLUTIONS S.L.	28,5	63,39	91,89
LIMPIEZAS CASTILLA DE SALAMANCA S.L. (LIMCASA)	28,75	62,96	91,71
LUNET S.L.	28,5	62,45	90,95
CLECE S.A.	27,25	63,22	90,47
ARALIA SERVICIOS SOCIOSANITARIOS S.A.	28,75	57,59	86,34
SERVEO SERVICIOS AUXILIARES S.A.	24,75	60,66	85,41
TAGESA, TECNICA AUXILIAR DE GESTION EMPRESARIAL S.A.	19,75	61,28	81,03
IMAN CLEANING S.L.	19,75	59,31	79,06

De acuerdo con la valoración de las propuestas aportadas por los licitadores, el órgano de asistencia acordó elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación a favor de LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO S.A.

La Resolución de adjudicación se dictó el 14 de noviembre de 2025, publicándose en la PCSP ese mismo día.

Octavo. El 17 de noviembre de 2025 ISS FACILITY SERVICES S.A., -hoy recurrente- presenta ante el órgano de contratación solicitud de acceso telemático al “*EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO COMPLETO de la mercantil LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTOS S.A y, CONCRETAMENTE a:*

- *La justificación que dicha mercantil presentó ante esta Administración, frente a la solicitud solicitada para que la mercantil LACERA pudiera demostrar la viabilidad de la oferta presentada en el expediente al margen referenciado.*
- *La memoria técnica de esta mercantil.”*

Consultada a adjudicataria sobre la declaración de confidencialidad de la memoria técnica contenida en el archivo electrónico o sobre 2 de la oferta presentada en la licitación, ésta indicó que: “*en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley de Contratos del Sector Público, se declara que la totalidad de la información contenida tanto en el informe de justificación de la baja temeraria presentado por la entidad el 23 de octubre de 2025 como en la memoria técnica tiene carácter confidencial, con excepción exclusivamente de los apartados de esta última que se relacionan a continuación, los cuales quedan excluidos de dicha confidencialidad. (...)*”.

En relación con el informe de justificación de baja presentado por la entidad, la adjudicataria indicó lo siguiente:

“El carácter confidencial de los contenidos incluidos tanto en el informe de justificación de baja presentado por la entidad, como en la memoria técnica ofertada se debe a que ambos documentos contienen información técnica, económica y organizativa cuya divulgación podría perjudicar gravemente los intereses comerciales de la empresa.

En particular, el informe de justificación de viabilidad de la oferta de Lacera incluye metodologías propias, estrategias de fijación de precios, condiciones internas de producción, análisis de costes y otros elementos que constituyen su know-how empresarial.

La divulgación de estos contenidos permitiría a competidores acceder a información sensible que les conferiría una ventaja competitiva indebida, afectando directamente la posición de Lacera en el mercado y vulnerando la protección legal de los secretos empresariales y la información comercial reservada.

(...)”.

Con fecha 24 de noviembre de 2025 el órgano de contratación dio vista del expediente a la recurrente.

Noveno. El 5 de diciembre de 2025 ISS FACILITY SERVICES, S.A., formaliza recurso especial materia de contratación ante este Tribunal solicitando que se *“Anule el acuerdo de adjudicación impugnado y ordene la retroacción de la actuaciones al momento de valoración de las ofertas, con el fin de que se evalúe correctamente la justificación de baja temeraria de la mercantil LACERA y que, en consecuencia, se rechace su aceptación, se la excluya del procedimiento y, tras los trámites oportunos, se ADJUDIQUE el contrato al margen referenciado a ISS”.*

Décimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe exigido por el artículo 56.2 de 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) y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

En el mismo se interesa la desestimación del recurso.

Undécimo. El 4 de febrero de 2026 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, sin que hayan hecho uso de este derecho.

Duodécimo. El 29 de enero de 2026, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución por la que se acordó mantener la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación producida de conformidad con el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. El acto impugnado es susceptible de reclamación conforme a los artículos 44.2.c) y 44.1.a) de la LCSP, al tratarse de un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a los cien mil euros

Cuarto. La reclamante está legitimada al haber concurrido en la licitación presentando la correspondiente oferta y habiendo quedado clasificada en segundo lugar, por lo que la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa razonable de resultar adjudicataria del contrato. Debe, por lo tanto, reconocérsele el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Analizados los requisitos de procedibilidad, corresponde examinar los motivos del recurso y las alegaciones de las partes.

La parte actora comienza su recurso aduciendo que se ha vulnerado su derecho de defensa al no haberle permitido el órgano de contratación acceder a la documentación correspondiente a la justificación de la baja normal de la adjudicataria. Tal falta de acceso, a su juicio, *“imposibilita preparar con las máximas garantías posibles el presente Recurso Especial en Materia de Contratación, pues la preparación del mismo exige un análisis técnico y económico detallado de la justificación presentada.”*

Añade seguidamente, sin embargo, que sí ha podido acceder al informe de evaluación sobre la justificación de la oferta y del mismo advierte *“un indicio revelador de deficiente motivación por parte de la mercantil LACERA”*. Así, entiende que analizando tal informe se observa que *“la mercantil LACERA no justifica correctamente su oferta y que, en consecuencia, debió ser excluida del procedimiento de Licitación.”*

En este punto la actora relata que los vicios que entiende concurrentes en la justificación de LACERA se referirían a:

- Horas obligatorias que deben ser prestadas para la ejecución del servicio.
- Determinadas partidas de Costes directos que relaciona.

De todo ello concluye la recurrente que *“resulta evidente que la justificación aportada por la mercantil LACERA no cumple con los estándares mínimos exigibles para acreditar la viabilidad económica y técnica de su oferta. La documentación presentada omite aspectos esenciales para garantizar la correcta ejecución del servicio, tales como la adecuada dotación de recursos humanos y materiales, la previsión de costes operativos y la cobertura de contingencias inherentes a la prestación. Esta falta de concreción no solo compromete la transparencia y la seguridad jurídica del procedimiento, sino que también pone en riesgo la consecución de los objetivos del contrato en términos de calidad y continuidad del servicio”*.

Finaliza su recurso la actora aduciendo que se ha incumplido con el contenido de los pliegos y que se debe presuponer que la mercantil LACERA no ha respetado con las directrices básicas establecidas en la Ley del Contrato; indica asimismo que *“no se considera ajustado a derecho el haber aceptado la justificación de la mercantil LACERA, por cuanto la misma, tras los indicios a los que esta representación ha podido acceder en la justificación emitida por Doña. G.C., incumplen claramente con el artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público y, en consecuencia, con el contenido de los pliegos.”*

El órgano de contratación, por su parte, indica primeramente que considera que la declaración de confidencialidad efectuada por LACERA se ha realizado conforme a las disposiciones legales, reseñando además que el argumento de la recurrente *“entra en*

conflicto con las declaraciones previas que la propia ISS ha realizado sobre su oferta técnica, al haber declarado la totalidad de la oferta técnica como confidencial, en todas y cada una de las 20 páginas que la componen (“Clasificación ISS: Página Confidencial”), lo cual implica un compromiso respecto a la protección de la información sensible de las ofertas presentadas.”

Además, señala con cita de la doctrina de este Tribunal que *“la recurrente sí ha tenido acceso al informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de la oferta, al cual se refiere en su recurso para fundamentar éste, cuestionando la suficiencia de aquélla, atendidos los costes laborales que se han tenido en cuenta, o el importe de las subvenciones esperadas, por lo que ha tenido acceso a las cifras concretas que se trasladan al informe (...)”*.

En lo que atañe a las alegaciones de fondo, interesa la desestimación del recurso por no concurrir los defectos aducidos y encontrarse debidamente justificada la viabilidad de la oferta de la adjudicataria.

Sexto. Pues bien, entrando a resolver sobre el fondo del asunto, se plantean dos cuestiones fundamentales: la procedencia del derecho de acceso pretendido en sede de este Tribunal y la motivación de la suficiencia de la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

Comenzando por la primera de ellas, debemos partir de nuestra doctrina sobre el alcance de la interpretación del artículo 133.1 de la LCSP, expresada, entre otras muchas, en las Resoluciones 1239/2022 de 13 de octubre, 244/2024 de 22 de febrero, 1264/2024 de 10 de octubre, 1554/2024 de 5 de diciembre, 1604/2024 de 12 de diciembre, 302/2025 de 5 de marzo, 498/2025 de 3 de abril o 118/2026 de 29 de enero, cuyos aspectos relevantes a los efectos del presente recurso exponemos a continuación.

El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado. A estos efectos es relevante señalar que, como ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *“(...) el concepto de «secreto*

comercial», tal como se define en el artículo 2, punto 1, de la Directiva 2016/943 o en una disposición correspondiente de Derecho nacional, solo se solapa en parte con los términos «información facilitada [designada] como confidencial» que figura en el artículo 21, apartado 1, de la Directiva 2014/24. En efecto, según el propio tenor de esta última disposición, la información a la que hace referencia comprende «por ejemplo, los secretos técnicos o comerciales y los aspectos confidenciales de las ofertas», lo que indica, como ha observado el Abogado General en los puntos 34 y 35 de sus conclusiones, que la Directiva 2014/24 protege un ámbito de confidencialidad más amplio que el de los secretos técnicos y comerciales. Asimismo, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que las normas en materia de obtención, utilización o revelación ilícitas de secretos comerciales, en el sentido de la Directiva 2016/943, no eximen a las autoridades públicas de las obligaciones de confidencialidad que pueden resultar de la Directiva 2014/24 (...)» (STJUE de 17 de noviembre de 2022 -C-54/21 “Antea Polska” § 55).

En definitiva, el ámbito de la confidencialidad contemplado en el artículo 133.1 de la LCSP excede el de los “secretos empresariales” regulados en la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales. En la Resolución 1262/2024 de 10 de octubre, en la que, con cita de otras anteriores, definimos los secretos técnicos o comerciales -en definitiva, el ámbito del artículo 133.1 de la LCSP- como el “conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, y la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación” y exigimos que, para que pueda reputarse confidencial, la documentación debe reunir, además, los siguientes requisitos: a) que comporte una ventaja competitiva para la empresa, b) que se trate de una información verdaderamente reservada, es decir, desconocida por terceros, c) que represente un valor estratégico para la empresa y pueda afectar a su competencia en el mercado.

Cuál sea el ámbito de la información confidencial es una cuestión eminentemente casuística, en la que, como dijimos en la Resolución 149/2018 de 16 de febrero, “en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario

equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario”, teniendo en cuenta, además, que “el principio de confidencialidad es una excepción al principio de acceso al expediente que se configura como una garantía del administrado en el momento de recurrir. Como tal excepción debe hallarse justificada por la necesidad de protección de determinados intereses, correspondiendo a quien ha presentado los documentos cuyo acceso se quiere limitar la carga de declarar su confidencialidad” (Resolución 741/2018 de 31 de julio).

La concreción, en cada caso, de la información que, por ser confidencial, no debe ser comunicada a terceros corresponde al órgano de contratación. En la ya citada Resolución 1262/2024 de 10 de octubre manifestamos que *“es el órgano de contratación quien tiene la competencia para analizar la documentación señalada por el licitador como confidencial, pues el carácter confidencial no puede ser declarado de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, ni ser aceptada dicha declaración de forma acrítica por parte del órgano de contratación. Será este, por tanto, quien, a la vista de los argumentos del licitador, quien determine si, efectivamente, concurren los requisitos y criterios señalados para poder otorgarle carácter confidencial, sacrificando así el principio de transparencia y el derecho de defensa de los licitadores en favor del deber de confidencialidad”*.

El órgano de contratación, en esta tarea, ni está vinculado por la declaración del licitador (STJUE de 7 de septiembre de 2021 -C-927/19 “Klaipedos”-, § 117) ni puede limitarse a aceptar sistemáticamente las solicitudes de los licitadores de calificar como confidencial toda la información que estos no deseen divulgar a los licitadores competidores, en tanto esta práctica puede no sólo menoscabar el equilibrio entre el principio de transparencia y la protección de la confidencialidad, sino también vulnerar los principios de tutela judicial efectiva y buena administración (STJUE Antea Polska, § 64).

En relación con la tutela judicial efectiva, la Sentencia considerada resalta que la ponderación entre la protección de la información confidencial y este principio *“ha de tener en cuenta, en particular, el hecho de que, a falta de información suficiente que le permita comprobar si la decisión del poder adjudicador relativa a la adjudicación del contrato adolece de eventuales errores o ilegalidades, un licitador excluido no tendrá la posibilidad,*

en la práctica, de invocar su derecho a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 1, apartados 1 y 3, de la Directiva 89/665” (§ 50).

Para delimitar el ámbito de la información que, por ser confidencial, no puede ser comunicada a terceros, el órgano de contratación debe asegurarse del verdadero carácter de esta información, lo que supone que el licitador que invoque esta circunstancia “(...) *debe demostrar el carácter verdaderamente confidencial de la información a cuya divulgación se opone, probando, por ejemplo, que esta contiene secretos técnicos o comerciales, que su contenido podría ser utilizado para falsear la competencia o que su divulgación podría causarle un perjuicio*” (STJUE Klaipedos, § 117) e incluso, “(...) *si el poder adjudicador alberga dudas acerca del carácter confidencial de la información transmitida por dicho operador, antes incluso de adoptar una decisión por la que se autorice el acceso a esa información en favor del solicitante, debe permitir al operador afectado aportar pruebas adicionales para garantizar el respeto del derecho de defensa de este último. En efecto, habida cuenta del perjuicio que podría resultar de la comunicación irregular de determinada información a un competidor, el poder adjudicador, antes de comunicar dicha información a una de las partes litigantes, debe dar al operador económico de que se trate la posibilidad de alegar que esta información es confidencial o constitutiva de un secreto comercial*” (STJUE Klaipedos, § 118). Y, en todo caso, la decisión del órgano de contratación debe ser debidamente motivada, poniendo de manifiesto con claridad los motivos por los que considera que la información a la que se solicita acceder o, al menos, parte de ella reviste carácter confidencial (STJUE Klaipedos, § 118 y 122).

Por otro lado, no podemos dejar de señalar que, como también dice la STJUE que consideramos, el principio de tutela judicial efectiva puede preservarse no sólo motivando adecuadamente el carácter confidencial de las ofertas, sino también, cuando ello sea posible, comunicando de forma neutra y siempre que quede preservado el carácter confidencial de los elementos específicos que corresponda, el contenido esencial de aquella y, específicamente, el contenido de los datos relativos a los aspectos determinantes de la decisión adoptada (§ 123).

Nuestra doctrina sobre la confidencialidad de las ofertas debe ponerse en relación con la que mantenemos en lo que se refiere al acceso al expediente. Sobre esta cuestión, también

reiteradamente (Resoluciones 1436/2023 de 3 de noviembre, 1336/2024 de 25 de octubre o 1039/2025 de 10 de julio) hemos dicho que el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente a la parte actora más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso o reclamación.

La recurrente solicita acceso a la justificación de la oferta para comprobar la actuación del órgano de contratación en lo atinente a dos puntos: si está motivada y es correcta la declaración de entender justificada la baja en la que incurre la oferta de la empresa adjudicataria y, sorprendentemente, si la oferta cumple los pliegos, sin expresar, en este segundo caso, que indicios le llevan a considerar que pueda existir tal incumplimiento. En lo atinente a este segundo motivo, el acceso no puede ser considerado, pues ni un solo argumento se esgrime para ello, se trata de un acceso genérico e indagatorio, que reiteradamente hemos rechazado (por todas Resolución 1657/2024 de 19 de diciembre).

En lo referido al acceso a la justificación de su oferta presentada por la adjudicataria, no puede el Tribunal menos que censurar la actuación del órgano de contratación en este punto. Según hemos dicho, no puede (como de hecho a sucedido) limitarse a una aceptación acrítica de la declaración de confidencialidad formulada por el licitador; al contrario, debe adoptar un acuerdo motivado sobre si su alcance es o no ajustado a las exigencias del artículo 133 de la LCSP. De esta obligación no le releva la declaración de confidencialidad efectuada por la recurrente, en tanto, en lo que importa al recurso, el acceso se solicita a la documentación justificativa de la oferta del adjudicatario, documento que, si bien puede considerarse extensión de la oferta, incorpora un contenido propio que debe ser examinado y sobre el que el órgano de contratación debe emitir una conclusión autónoma.

Sin perjuicio de lo expresado hasta el momento, el examen del recurso formulado nos lleva a concluir que no resulta necesario el acceso solicitado por el recurrente. El recurso ha sido adecuadamente fundado, poniendo de manifiesto, a partir de los términos del informe emitido en relación con la justificación de su oferta por el recurrente, las omisiones y errores

en los que incurre. Por otro lado, el Tribunal ha tenido acceso al expediente completo, lo que le permite analizar convenientemente los motivos esgrimidos por el recurrente.

Séptimo. Pasamos pues a considerar las alegaciones formuladas por el recurrente en relación con la justificación de su oferta presentada por la adjudicataria.

A. Considera, en primer lugar, que el PCAP exige que se hagan 1.835 horas semanales. La recurrente, con base, según dice, en el conocimiento del servicio que le da el hecho de ser la actual adjudicataria del contrato, considera que el personal subrogable puede cumplir un total de 1.767,5 horas. La adjudicataria, según dice, pretende contratar a tres personas nuevas a través de un Centro Especial de Empleo, lo que le supondría diversas subvenciones y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social, lo cual resulta imposible teniendo en cuenta que no ostenta esa condición. Deduce de ello que deberá subcontratar parte de las prestaciones, previsión que debe ser indicada en el DEUC y que, según sostiene, no figura en el de la adjudicataria. Considera que, la contratación de tres personas va a suponer el despido de alguno de los trabajadores que actualmente prestan el servicio, lo que supone costes adicionales no tomados en consideración. Señala, también, que la adjudicataria no manifiesta que vaya a subrogar al personal que tenga este derecho, lo que, dice, es un incumplimiento de los Pliegos.

Tres cuestiones suscita la recurrente en esta primera alegación:

- En lo referido al incumplimiento por la adjudicataria de la obligación de indicar en la oferta la parte del contrato que tenga previsto subcontratar, el cuadro resumen no establece esta exigencia. Por otro lado, en el DEUC presentado por la adjudicataria, a la pregunta ¿tiene el operador económico la intención de subcontratar alguna parte del contrato a terceros? Responde SI, y señala que como subcontratista a LACERA INTEGRA, S.L.
- Por lo que respecta al pretendido incumplimiento de los Pliegos al no manifestar la adjudicataria su intención de subrogar al personal relacionado en el Anexo I del PCAP, el apartado 12 del cuadro de características establece lo siguiente:

12. SUBROGACION DE PERSONAL: *Si. Se adjunta como Anexo 1 a este pliego la relación del personal a subrogar, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 130 LCSP.*

La previsión del cuadro de características, ciertamente no demasiado afortunada, debe ser interpretada a la luz de nuestra constante doctrina sobre este particular. Hemos dicho (por todas, Resoluciones 1405/2022 de 11 de noviembre, 1597/2023 de 14 de diciembre o 1350/2025 de 25 de septiembre) que la obligación contemplada en el artículo 130 de LCSP es una obligación de carácter puramente formal, que únicamente le obliga a requerir al contratista anterior una información determinada, así como, una vez proporcionada tal información, a facilitarla a los licitadores, calificando la posición del Órgano de contratación en este punto como una suerte de intermediario entre el contratista actual y los licitadores del nuevo contrato con el fin de que éstos puedan obtener, antes de hacer sus ofertas, la información necesaria sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación y de este modo poder hacer una exacta evaluación de los costes salariales. En cualquier caso, la constancia de los datos de los trabajadores de la empresa saliente no se hace a efectos de imponer a la nueva adjudicataria la obligación de subrogarse en sus contratos, cuestión esta ajena al ámbito estrictamente contractual. En consecuencia, no aprecia el Tribunal incumplimiento de los Pliegos por el adjudicatario. Por otro lado, y aun asumiendo que el personal fuera en su totalidad subrogable no puede evaluarse la justificación asumiendo que seguirá vinculado al contrato en las condiciones en que lo estuviera con el adjudicatario precedente, porque ello supone negar al nuevo adjudicatario el poder de organización de que dispone, y que puede suponer que el personal sea sustituido, se prescinda de sus servicios o se reubique en algún otro servicio (Resolución 475/2025 de 28 de marzo).

- Por último, y en lo que se refiere a los costes de despido, hemos concluido que estos costes son puramente eventuales, y su omisión en la justificación no supone una omisión que haga insuficiente el cálculo de los costes laborales. Como dijimos en la Resolución 156/2019 de 22 de febrero, *“por otro lado, en caso de que un contrato prevea menos personal que el anterior y el convenio aplicable prevea la subrogación, la consecuencia no ha de ser necesariamente el despido de los trabajadores, pues el adjudicatario que se subroga en sus contratos puede asignarles otras funciones; despedirlos es una decisión de dicho adjudicatario. Y en caso de que lo haga, este Tribunal ha establecido que los costes indemnizatorios del despido corresponden al adjudicatario, sin que proceda contemplarlos como parte del precio; primero porque, como se ha dicho, el despido es una decisión del adjudicatario que no le viene impuesta por los términos del contrato; y*

segundo, porque esos costes indemnizatorios carecen de toda vinculación con la prestación que realiza el adjudicatario y recibe la entidad contratante, no pudiendo por tanto incluirse en el precio del contrato a tenor del art. 87.1 TRLCSP (actual 102.1 LCSP), porque no están remunerando prestación alguna”.

Procede, por lo tanto, desestimar los motivos analizados.

B. En lo referido a los costes salariales reflejados por la adjudicataria, señala que la justificación no considera los días de asuntos propios (que cifra en 3 al año por trabajador, lo que dice que supone un coste estimado de 22.948 euros), no se toman en consideración los costes de servicios complementarios, como limpieza de cristales y fregado de parking que, dice, se hace con personal ajeno al que presta servicios en el centro, no tiene en cuenta el coste de las 500 horas anuales de la bolsa de horas ofertadas como mejora, ni el coste de las exigidas para la limpieza en 10 eventos al año también ofrecidos como mejora.

En lo referido a la primera de las alegaciones, el recurrente no aporta referencia alguna sobre el importe que dice, debe incrementar los costes laborales por los días de asuntos propios que pueden disfrutar los trabajadores (es de suponer que según el Convenio aplicable, aunque tampoco especifica este extremo). No es ocioso recordar que incumbe al recurrente probar sus afirmaciones, cuestión que en este punto no intenta siquiera, lo que nos lleva a desestimar este argumento.

En lo referido a la limpieza del parking y de los cristales, el propio argumento del recurrente (que considera que estos trabajos deben ser efectuados por personal externo) supone que tales costes no deben incluirse entre los laborales del adjudicatario, lo que nos lleva también a desestimar este motivo.

Por último, y en lo que respecta a las bolsas de horas y la atención de eventos han sido previstos específicamente por el adjudicatario en su justificación, lo que nos lleva, nuevamente, a desestimar el motivo.

C. El coste del absentismo estimado por la adjudicataria (3%) es la mitad del previsto en la memoria económica (6%), lo que supone una diferencia de 95.022 euros. Considera el

recurrente que, de la tabla del personal subrogable se deduce que las sustituciones por incapacidad temporal suponen el 11,5% de los costes de personal.

La memoria explicativa aportada por el órgano de contratación con el expediente prevé un porcentaje de absentismo del 6% sobre los costes de laboral, con un importe de 178.035,55 euros. Este mismo importe se consigna en el punto 4 del cuadro de características.

Hemos de comenzar nuestro examen considerando lo que dijimos en nuestra Resolución 1551/20222 de 15 de diciembre en relación con la lógica que subyace a las hipótesis formuladas por el órgano de contratación para la determinación del presupuesto base de licitación y sus efectos sobre la justificación por los licitadores de sus ofertas consideradas anormalmente bajas. En aquella ocasión dijimos,

«Para ello, es preciso poner de manifiesto la lógica que subyace tras la conformación de lo que podríamos considerar la dimensión económica del contrato. Podemos empezar señalando que, como hemos dicho en muchas ocasiones, la corresponde al órgano de contratación determinar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer (Resolución 345/2021 de 9 de abril). Definidas las prestaciones que configuran en último extremo el objeto del contrato, la LCSP impone al órgano de contratación la determinación de la contraprestación económica que percibirá el adjudicatario, que debe ser adecuada al precio general del mercado, por un lado, y también suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato, como establece el artículo 102.3 de la LCSP. Para lograr que el precio finalmente fijado en el procedimiento de licitación respete los dos requisitos enunciados, la LCSP impone al órgano de contratación determinar un límite superior («el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido», según determina el artículo 100.1 de la LCSP), el Presupuesto Base de Licitación, que, además, debe ser «adecuado a los precios de mercado» (artículo 100.2 de la LCSP) y un límite inferior, que podemos identificar con las ofertas formuladas con valores que las hacen anormalmente bajas.

Como hemos reseñado anteriormente, el artículo 149 de la LCSP (y, en su interpretación, nuestra doctrina), no determina la exclusión automática de la oferta cuyos valores son

considerados anormalmente bajos, sino que configura tal circunstancia como una presunción que el licitador debe desmontar con su justificación. Lo relevante, en lo que afecta a la presente Resolución, es considerar que factores determinan que se active esta presunción.

El artículo 149.2 de la LCSP prescribe que los parámetros para identificar las ofertas que se encuentren incursas en presunción de anormalidad deben incluirse en los pliegos, conforme a las pautas contenidas en el precepto referido.

En definitiva, y a modo de conclusión de las reflexiones que hemos hecho hasta el momento, podemos afirmar que, para la conformación de ese espacio en el que las ofertas realizadas se entienden aceptables sin ulteriores comprobaciones el órgano de contratación maneja determinadas hipótesis (técnicas, jurídicas y/o económicas). Tales hipótesis determinan el precio de mercado de la prestación, pero también los supuestos en que las ofertas consideradas anormalmente bajas deben ser consideradas inviables, precisamente por no haberlas observado (artículo 149.4, párrafo último de la LCSP).

La existencia de tales hipótesis puede derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado (en el supuesto de que las prestaciones que conforman el objeto del contrato se negocien en un mercado suficientemente amplio como para acreditar un acuerdo generalizado sobre las referidas hipótesis entre quienes operen en aquel) o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico».

El absentismo laboral, según dijimos en la Resolución 729/2018 de 27 de julio, posteriormente invocada por la Resolución 119/2024 de 1 de febrero, "(...) no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que

aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar”.

En el caso que nos ocupa, sin embargo, hemos de ajustarnos a la metodología seguida por el órgano de contratación para la determinación del presupuesto base de licitación, en el que estos costes han sido considerados costes directos del contrato. Así las cosas, la recurrente, en su justificación se limita a manifestar que su estimación se fundamenta en el porcentaje que ha observado en su trayectoria empresarial en prestación de servicios de limpieza similares al de la UNED, y describe una serie de medidas destinadas a disminuir este porcentaje.

El adjudicatario, en definitiva, se separa (sustancialmente, además) de las estimaciones del órgano de contratación, y no ofrece prueba alguna de que la hipótesis que formula le sea aplicable. No es ocioso recordar que, según dispone el artículo 149.4 de la LCSP, el trámite que regula tiene como finalidad que los licitadores *“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”*. Como dijimos en la Resolución 822/2025 de 29 de mayo en relación con los gastos generales, con argumento plenamente aplicable al caso que nos ocupa (el subrayado es nuestro),

«No puede el Tribunal dejar de reconocer que la estimación de los “gastos generales” no deja de ser, por regla general, un importe convencional, obtenido por referencia a los establecidos para la conformación del presupuesto de las obras en el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En el caso que nos ocupa, la estimación inicial del estudio de viabilidad está por debajo del límite inferior de la horquilla que fija el referido Reglamento, aunque no se explicitan las razones por las que se opta por este porcentaje y no por otro. No obstante, no puede dejar de afirmarse que tal porcentaje ha sido fijado por el órgano de contratación, y aceptado por los licitadores, por lo que la alteración de este, con ser posible, debe al menos venir acompañada de las razones que la

fundamentan, extremo que falta en este caso. No puede, por lo tanto, tenerse como justificada el porcentaje de gastos generales incluido en la justificación de la oferta».

En definitiva, fijada por el órgano de contratación una hipótesis sobre los gastos de absentismo en el PCAP, no es suficiente que el licitador se limite a considerar una diferente, sin prueba de que esta hipótesis le es aplicable, y sin que a estos efectos resulte suficiente la mera invocación, sin respaldo alguno, a la experiencia de la propia licitadora.

A mayor abundamiento, ni aun aceptando (*quod non*) que los costes de absentismo han sido incorporados a los gastos generales podría aceptarse la justificación de la adjudicataria en este punto. En efecto, el importe de los gastos generales incluido en la justificación del adjudicatario asciende a 3.571,83 euros, evidentemente insuficiente para recoger los costes de absentismo calculados por la adjudicataria.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo, lo que supone un déficit en el cálculo de los costes estimados por la adjudicataria de 95.022,17 euros, importe de la diferencia con los estimados por el órgano de contratación.

D. La adjudicataria estima el gasto de materiales en 40.621 euros, cuando en la memoria económica se había previsto un coste tres veces superior, 112.354 euros. Entiende que, de acuerdo con las previsiones del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante), todos los consumibles y los equipos de limpieza deben ser aportados por el adjudicatario.

Procede, también en este caso, estimar el motivo del recurrente. En efecto, su estimación de costes de materiales es de 40.621 euros, 71.733,56 euros menos que lo estimado por el órgano de contratación (112.354,56 euros). Explica el adjudicatario tan drástica reducción en el “*conocimiento acumulado en todos los años que esta empresa lleva prestando sus servicios en centros, como los que constituyen el objeto de este contrato*” y a los “*(...) contratos de suministro permanente con proveedores de nivel nacional que unido a los descuentos de rappels por volumen de compra de los que dispone, le permite ofertar precios muy competitivos*”. Señala también que los sistemas de dosificación que emplea le generan importantes ahorros económicos. No respalda estas afirmaciones con prueba alguna.

Como en el apartado anterior, debemos insistir en que es el órgano de contratación el que fija las hipótesis que conforman los precios de mercado, según exige el artículo 100.2 de la LCSP. Corresponde al licitador, en la justificación de su oferta, confrontar tales hipótesis con las que manifieste que le son aplicables, justificándolas adecuadamente. En cuanto el adjudicatario expone determinadas ventajas con las que dice contar, pero no las acredita, procede concluir que el coste de los materiales no ha sido correctamente justificado, originando un déficit en la justificación de 71.733,56 euros, según hemos calculado anteriormente.

Procede, por otro lado, desestimar las consideraciones del recurrente sobre el coste de la maquinaria, que figuran estimados en rubro aparte en la justificación presentada por el adjudicatario.

E. No se toman en consideración en la justificación de la oferta los costes de implantación del sistema de fichaje, que los pliegos cuantifican en 1.987 euros.

El examen de la justificación presentada por el adjudicatario nos lleva a desestimar el motivo, habida cuenta que en sus estimaciones figura un importe específico para “sistema de control de presencia/informática”.

F. La justificación fija los costes de formación en 750 euros, cantidad claramente insuficiente para 60 trabajadores, máxime cuando, por la naturaleza del centro es precisa la limpieza de grandes superficies acristaladas en altura, lo que requiere una formación específica.

Debemos desestimar también este motivo. En efecto, el recurrente realiza una afirmación ayuna, no ya de prueba, sino de un simple razonamiento que permita concluir que, en efecto, el importe estimado por la adjudicataria para formación es insuficiente. Por otro lado, los costes de formación no han sido estimados específicamente en el desglose del presupuesto base de licitación, por lo que procede, a falta de prueba sobre su insuficiencia, considerarlos adecuadamente estimados.

G. El margen de beneficios estimado por la adjudicataria es del 0,5% del total de costes estimados del contrato. No hay mención alguna a los costes indirectos ni a gastos generales.

El órgano de contratación estima, en concepto de “costes indirectos” un 7% del total de costes directos del contrato, lo que supone un importe de 233.091,83 euros. El adjudicatario consigna un importe para gastos generales de 3.571,83 euros. Nuevamente, debemos invocar las reflexiones que, al hilo del examen del coste del absentismo estimado por la adjudicataria, hicimos en relación con nuestra Resolución 822/2025 de 29 de mayo. Idéntica conclusión debemos alcanzar en este caso. En efecto, el adjudicatario reduce sustancialmente (229.520 euros) el importe de estos costes, sin ofrecer mayor explicación que la partida “(...) *resulta idónea para asumir los costes en (sic) los que trae causa*” y que este importe cubre “(...) *entre otros, los gastos relativos a los seguros de RC y el apoyo logístico relativo al servicio de 24 hora/365 días al año (...)*”. Afirmaciones estas que, además de no justificar tan drástica reducción, parecen desconocer el real alcance de los gastos generales.

Procede, por lo tanto, considerar un déficit de costes estimados en la justificación de 229.520 euros.

En definitiva, se advierte un déficit en la estimación de costes de la justificación presentada por la adjudicataria de 396.275,73 euros (95.022,17 euros del coste de absentismo, 71.733,56 euros del coste de materiales y 229.520 euros de costes indirectos (gastos generales, en la terminología de la justificación) importe que no puede ser cubierto por el beneficio industrial estimado (3.397,14 euros).

Procede, por lo tanto, concluir que la oferta presentada por LACERA no es viable en los términos en los que ha sido formulada, lo que determina, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 149.6 de la LCSP, la exclusión del adjudicatario.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D^a. R.M.C., en representación de ISS FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de limpieza de los edificios e instalaciones de la UNED*”, con expediente AM 26/2025, convocado por el Rectorado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y anularlo, ordenando la retroacción del procedimiento a los efectos contemplados en el Fundamento de Derecho Séptimo de la presente Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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

LOS VOCALES