



Recurso nº 406/2026 C.A. Cantabria 13/2026

Resolución nº 1152/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 9 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.Z.B, en representación de EULEN, S.A., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento “*Servicio de mantenimiento integral de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado*”, expediente 1.4.8/25, convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 7 de noviembre de 2025, licitación para el “*Servicio de mantenimiento integral de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado*”. El documento de pliegos fue publicado en la PLACSP ese mismo día 7 de noviembre de 2025.

El valor estimado asciende a 474.010,5 euros y el plazo final de presentación de ofertas vencía el 9 de diciembre de 2025.

Segundo. Conforme a la letra A del Cuadro de Características del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) “*El objeto del contrato es la contratación del servicio de mantenimiento integral de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado...Es objeto del presente contrato la contratación de los servicios que continuación se detallan, de conformidad con lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas:*



Lote 1: “servicio de mantenimiento y conservación de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado”.

Lote 2: “servicio de mantenimiento de los ascensores de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado”.

Lote 3: “servicio de mantenimiento de la piscina del albergue juvenil Gerardo Diego en Solórzano”.

Según la letra C de este Cuadro de Características el presupuesto base de licitación es de 237.005,25 euros, sin IVA, desglosado del siguiente modo, sin IVA: lote 1, 191.889,42 euros; lote 2, 18.690,78 euros; y lote 3, 26.425,05 euros. Y por lo que al lote 1 se refiere, indica este apartado C que estos 191.889,42 euros se dividen en costes directos por importe de 162.618,16 euros (costes laborales 101.818,16 euros y otros costes 60.800 euros) y costes indirectos 29.271,26 euros.

Conforme a la letra E de este Cuadro de Características, Sistema de determinación del precio, éste ha sido *“Calculado conforme al artículo 309 de la LCSP. En el precio se han tenido en cuenta los costes salariales mínimos de cada categoría a emplear teniendo en cuenta las retribuciones previstas en el convenio colectivo de aplicación y la estimación de las horas necesarias para la correcta ejecución del servicio, un importe a tanto alzado para pluses, y el coste de Seguridad Social (33%). Asimismo, se han desglosado los gastos imputables a materiales, certificaciones, asistencias técnicas etc. y los costes indirectos relativos a gastos de estructura y beneficio industrial.*

En los lotes 1 y 2 se ha tenido en cuenta para el cálculo de los costes salariales el Convenio Colectivo para el sector de la Industria Siderometalúrgica de Cantabria, para el periodo 2025-2028, publicado en el BOC nº 136, de 16 de julio de 2025. Se ha estimado también el incremento salarial previsto en el convenio: incremento salarial del 3,5% en el ejercicio 2025, y a partir del ejercicio 2026 incremento salarial equivalente al IPC real del año anterior incrementado en 0,7 puntos. Para el cálculo de los costes salariales, se ha estimado el siguiente personal:

- Lote 1: un oficial de primera al 75% de la jornada y un ingeniero técnico 260 horas al año.



...

Se han considerado también los gastos de desplazamiento, dado que el objeto del contrato son los tres albergues de la Dirección General, uno en Solórzano, otro en Brañavieja y otro en Loredó:

-Lote 1. Estimado 40.000 km año *0,26 euros..... 10.400 euros

...

El cálculo desglosado del precio del contrato por lote es el siguiente:

Costes de personal 24 meses.....101.818,16 euros

-1 oficial de primera 75% jornada.....44.969,79 euros

-Servicio urgencias 24 horas.....10.000 euros

-Vacaciones.....4.496,98 euros

-Absentismo (5%).....2.248,48 euros

-Pluses.....3.000,00 euros

-1 ingeniero técnico (260 horas al año).....12.584,11 euros

-Cotizaciones Seguridad Social.....24.518,79 euros

Otros costes 24 meses.....60.800 euros

-Partida suministro de materiales.....30.000,00 euros

-Otros costes derivados del Plan de Mantenimiento.....10.000,00 euros

-Desplazamientos.....20.800,00 euros

Costes indirectos.....29.271,26 euros



-Gastos generales (12%).....19.514,18 euros

-Beneficio industrial (6%).....9.757,08 euros

Importe total: 191.889,42 euros”.

Indican las letras G y H del Cuadro de Características del PCAP que el plazo de duración del contrato será 2 años, contados a partir del 1 de marzo de 2026, con posibilidad de prórroga por un período máximo equivalente a la duración inicial del contrato.

Según la letra O del Cuadro de Características del PCAP:

“Parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta se considera presuntamente anormal y procedimiento en su caso (art. 149 LCSP):

1 – Si concurre un solo licitador cuando su oferta sea inferior en 25 unidades porcentuales al precio de licitación.

2.- Si concurren dos licitadores, la que sea inferior en 20 unidades porcentuales a la otra oferta.

3.- Si concurren tres o más licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales al promedio aritmético de las ofertas presentadas. No obstante, si alguna de las ofertas excediera en más de 20 puntos de la media aritmética se calculará una nueva media excluyendo las que hubieran excedido de esas 20 unidades porcentuales

Cuando la mesa de contratación identifique una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad se seguirá el trámite previsto en el apartado 4 y siguientes del artículo 149 LCSP”.

Conforme al PPT, por lo que al lote 1 se refiere, servicios y mantenimiento de los albergues se refiere:

“El presente pliego tiene por objeto determinar las condiciones y criterios técnicos de ejecución del Lote 1 del contrato: “SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN



DE LOS ALBERGUES JUVENILES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE JUVENTUD, COOPERACIÓN AL DESARROLLO Y VOLUNTARIADO”. En él se fijan las condiciones necesarias en cuyo marco la empresa adjudicataria del contrato deberá desarrollar y garantizar los mantenimientos técnico legal, preventivo y correctivo de todas las instalaciones y equipos de los siguientes albergues juveniles:

- *Albergue juvenil Gerardo Diego en Solórzano.*
- *Albergue juvenil de Loredó.*
- *Albergue juvenil de Alto Campoo.*

Los servicios a prestar en los edificios e instalaciones de los albergues deberán ser aquellos que permitan que los diferentes elementos actúen cumpliendo las disposiciones legales, de la forma más eficaz posible, y asegurando el funcionamiento continuo de las instalaciones, minimizando las posibles paradas como consecuencia de averías.

El servicio y las tareas de mantenimiento a ejecutar tendrán como objeto primordial asegurar el funcionamiento continuo y eficaz de las instalaciones objeto de este contrato, minimizando las posibles paradas provocadas por averías, mantener en el mejor estado de conservación las instalaciones, facilitar la obtención de funciones y prestaciones que deben de cumplir, realizar una gestión conjunta de las instalaciones detalladas de en él presente documento con un interlocutor único, y adecuar las instalaciones a las necesidades reales, manteniendo un correcto equilibrio de las prestaciones que proporcionan.

El responsable del contrato podrá adoptar en cualquier momento las medidas de supervisión y control que considere procedentes para verificar que la ejecución de los trabajos se ajusta a las Prescripciones Técnicas contenidas en este pliego y al Plan de Mantenimiento y Conservación que redacte la empresa adjudicataria”.

Tercero. El 17 de diciembre de 2025 la mesa de contratación, tras la apertura del sobre A y la admisión de todas las empresas que se habían presentado a la licitación, procedió a la apertura del sobre B con las ofertas económicas y demás aspectos evaluables mediante la mera aplicación de fórmulas.



La documentación presentada por los licitadores fue remitida al técnico competente para la determinación de si, en aplicación de los parámetros señalados en la cláusula O del PCAP, alguna de las ofertas se encontraba incusa en presunción valores anormales o desproporcionados.

Cuarto. La mesa de contratación, reunida el 19 de enero de 2026, hizo suyo el informe emitido por la jefa del Servicio de Juventud de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de fecha 12 de enero de 2026, relativo a la determinación de ofertas en presunción de valores anormales o desproporcionados. Conforme al mismo, en aplicación de la cláusula O del PCAP, en el lote 1 se encontraba en presunción de anormalidad EULEN, S.A., con una oferta económica de 80.071,76 euros sin IVA para 24 meses, a quien se concedió un plazo de diez días hábiles para presentar justificación de su oferta presuntamente incursa en valores anormales o desproporcionados y justificar y desglosar, razonada y detalladamente, el bajo nivel de precios mediante la presentación de cuanta información y documentación sea necesaria para acreditar la viabilidad de la misma.

Quinto. Remitida por EULEN, S.A. la correspondiente justificación de su oferta el 3 de febrero de 2026, la mesa de contratación, en sesión de fecha 23 de febrero de 2026, analizó el informe emitido por la jefa de Servicio de Juventud de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de fecha 17 de febrero de 2026, relativo a la justificación de las ofertas incursas en presunción de valores anormales o desproporcionados en el lote 1.

Conforme a este informe, según refleja el acta de la sesión, *“Lote 1, respecto a los costes salariales la empresa ha tenido en cuenta el salario base más el plus de convenio, no obstante, no se incluye ninguna cantidad ni concreta ni estimada en concepto del resto de pluses y complementos que establece el convenio colectivo, por lo que no queda plenamente acreditado el cumplimiento del convenio colectivo, asimismo, falta la actualización del convenio correspondiente a una anualidad del contrato previsto. No se contempla el coste salarial del ingeniero técnico, ni ningún coste de vacaciones o absentismo de ningún trabajador, a pesar de que, sí se recoge en el cálculo del presupuesto base de licitación del servicio, además no se contempla en la oferta ningún*



coste asociado al servicio 24 horas exigidas en el punto 5.5. del PPT. Respecto a la partida de suministro de materiales EULEN, S.A. incluye una cantidad inferior a lo exigido en el PPT. No incluye en su oferta ningún coste asociado al servicio de mantenimiento (profesionales homologados cintas aislantes, pinturas de uso ordinario...). No quedan justificados los gastos de desplazamiento. Respecto a los costes indirectos el licitador no contempla en su oferta la partida de gastos generales.

Por todo lo anterior, se considera que la viabilidad de la proposición del licitador EULEN, S.A. para el lote 1, no queda suficientemente justificada, al no garantizar el cumplimiento del objeto del contrato con todas las condiciones contractuales, técnicas y legales previstas, por lo que se propone su exclusión”.

Por ello la mesa de contratación acordó proponer al órgano de contratación la exclusión de EULEN, S.A. del lote 1 del procedimiento de licitación al no considerar acreditada la viabilidad técnica y económica de su oferta y, por tanto, no garantizar el cumplimiento del objeto del contrato.

A continuación, procedió a la valoración de las ofertas del lote 1 aplicando los criterios de adjudicación establecidos en la cláusula O) del PCAP.

Sexto. Mediante resolución de fecha 3 de marzo de 2026 EULEN, S.A. fue excluida del procedimiento, lote 1, por no acreditar la viabilidad técnica y económica de su oferta y no garantizar por ello el cumplimiento del objeto del contrato.

El acuerdo de exclusión le fue notificado a EULEN, S.A. el 4 de marzo de 2026. No consta su publicación en el perfil del contratante alojado en la PLACSP.

Séptimo. EULEN, S.A. interpuso el 11 de marzo de 2026, ante este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión.

Octavo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y 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 de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Noveno. El expediente fue puesto de manifiesto para alegaciones el 23 de marzo de 2026 no habiendo sido recibido ninguna en este trámite.

Décimo. La secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, mediante resolución de 26 de marzo de 2026, acordó conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, en relación con el lote 1, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de este recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 de la LCSP, en relación con el convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 31 de octubre de 2024 (BOE de fecha 7 de noviembre de 2024)

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra una exclusión acordada en el seno de un contrato de servicios cuyo valor estimado excede de 100.000 euros lo que permite la interposición de este recurso especial al amparo de lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 44.2.b) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 c) de la LCSP ya que la exclusión le fue notificada el 4 de marzo de 2026 a EULEN, S.A. quien interpuso recurso especial en materia de contratación, ante este Tribunal, el 11 de marzo de 2026.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP conforme al cual *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados*



o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

En el presente caso la recurrente se encuentra legitimada en tanto la eventual estimación del recurso le permitiría ser reintegrada al procedimiento de licitación.

Quinto. Combate en su recurso EULEN, S.A. el acuerdo de exclusión por cuanto el informe técnico de 17 de febrero de 2026 asimila la falta de imputación directa de determinados costes a la imposibilidad de prestar el servicio. Para la recurrente esta interpretación resulta limitativa ya que el artículo 149.4 de la LCSP permite justificar el bajo nivel de los precios basándose en la economía del método de prestación, las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de las que disponga el licitador. Conforme a este informe de 17 de febrero de 2026 determinadas partidas no están previstas, presupuestadas ni justificadas, sin tomar en consideración que su viabilidad fue explicada en el escrito inicial por ella presentado, amparándose en la aplicación de economías de escala y en la sólida estructura preexistente de la compañía. Conforme a este escrito *“EULEN, S. A. cuenta en la actualidad con oficinas y una amplia plantilla de trabajadores en Cantabria y provincias limítrofes, y una sólida implantación en la zona, por lo que puede aprovechar recursos ya existentes, tanto humanos como materiales, con la consecuente posibilidad de ajustar dichos recursos aplicando las sinergias necesarias y suficientes y optimizando al máximo los mismos”*. Para la recurrente, exigir un desglose presupuestario estanco y aislado de cada coste estructural, no considerando la justificación de sinergias se aleja de la finalidad del trámite de audiencia prevista en el artículo 149 de la LCSP.

Considera, además, EULEN, S.A. que el informe de 17 de febrero de 2026 analiza de forma aislada determinadas partidas de costes sin realizar una valoración global de la viabilidad de su proposición. Antes, al contrario, la anormalidad de la oferta debe apreciarse por referencia a su precio global y no a sus precios unitarios individualmente considerados pues esa es la interpretación acorde con la finalidad de la institución, esto es, determinar la viabilidad de la oferta en su conjunto. Las ofertas incursas en bajas desproporcionadas deben ser analizadas como un todo coherente, y no de forma fragmentaria, para luego concluir artificialmente que determinadas partidas resultan insuficientes cuando el conjunto de la proposición acredita su viabilidad, como es el caso.

Analiza, a continuación, la recurrente varias de las partidas objeto de consideración por el informe de 17 de febrero de 2026.

En primer lugar, sobre el **coste de los gastos salariales**, el informe cuestiona su cálculo por no haber sido incluidos determinados pluses (tóxicos, penosidad, nocturnidad) que, para EULEN, S.A. tienen un carácter contingente. De este modo, tras el análisis del servicio a prestar, no prevé la recurrente la realización de tareas en horario nocturno ni trabajos que reúnan condiciones de penosidad o toxicidad de forma habitual. En el supuesto excepcional de que surgiera la necesidad de realizar un trabajo de este tipo, su incidencia residual sería, en todo caso, absorbida por el margen de beneficio de la empresa y así lo establece doctrina de este Tribunal conforme a la cual el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora por lo que puede asumir en parte o en su totalidad el déficit generado en otras partidas de costes de la prestación.

Asimismo, frente a las alegaciones del informe de 17 de febrero de 2026 relativas a la falta de actualización salarial (*“Se ha previsto una actualización sobre el salario del convenio colectivo de un siete por ciento (7%). Sin embargo, el convenio colectivo en su artículo 7 prevé la actualización del 3,5% en 2025, y para 2026 y 2027 un incremento salarial equivalente al IPC real del año anterior incrementado en 0,7%. Por tanto, en el cálculo falta la actualización correspondiente a una anualidad del contrato previsto”*), se remite la recurrente a su inicial escrito de justificación de su oferta en el que partió de las tablas salariales de 2025 del Convenio Colectivo para el sector de la Industria Siderometalúrgica de Cantabria, para el periodo 2025-2028 que ya llevaban incorporadas la actualización de dicho ejercicio. Sobre esa base, ya actualizada a 2025, se proyectó el incremento del 7% para absorber las variaciones del IPC en 2026 y 2027. En opinión de EULEN, S.A., el IPC real de los años 2025 y 2026 es una variable macroeconómica futura y totalmente desconocida. Por lo tanto, resulta jurídicamente imposible asegurar que un incremento global presupuestado del 7% omite una anualidad cuando dicho 7% puede perfectamente absorber el 3,5% inicial y los incrementos derivados de los IPC futuros que podrán ser moderados, nulos o incluso negativos. La estimación del 7%, en opinión de la recurrente, es una proyección de costes prudente, ajustada a derecho y que asume el riesgo y ventura inherente a la actividad empresarial sin que el órgano de contratación pueda invalidarla basándose en especulaciones sobre un índice precios aun inexistente.

En segundo lugar, **sobre los costes de estructura (ingeniero, vacaciones y absentismo)**, se remite EULEN, S.A. a su escrito inicial conforme al cual *“En cuanto al ingeniero, EULEN pondrá a disposición del servicio su equipo de estructura compuesto por diferentes ingenieros. Puesto que forman parte de la estructura ya establecida por EULEN, se decide no repercutir coste alguno por este concepto”*. Esto es, el recurso existe, se va a prestar, pero su coste está amortizado en los gastos generales de la empresa. En cuanto a las vacaciones y el absentismo, el PCAP no exige la adscripción de un trabajador concreto con dedicación exclusiva por lo que en su escrito inicial indicó que *“Puesto que las horas de servicio serán prestadas por el equipo de técnicos itinerantes de EULEN, los conceptos de vacaciones y absentismo no han sido considerados. Esto se debe a que el servicio será prestado por el técnico disponible en cada momento”*. Esto es, indica la recurrente, ya quedó justificado que el modelo operativo no se basa en un operario fijo en exclusiva, lo que tampoco exige el pliego, sino en una bolsa de horas de un equipo itinerante lo que neutraliza por completo el coste de absentismo sin mermar la prestación. En un modelo de gestión por bolsa de horas de un equipo itinerante, las ausencias o vacaciones se cubren orgánicamente mediante la redistribución de la plantilla en la zona, sin generar a la empresa un sobre coste directo.

Por lo que al **coste asociado al mantenimiento técnico legal** se refiere, indica EULEN, S.A., frente a las alegaciones del informe sobre la falta de previsión de los costes para contar con profesionales homologados, que el PPT solamente exige que *“el perfil de la persona que acuda a cada momento al albergue se adapte a la incidencia de que se trate (electricista, fontanero, oficios, etc)”*. En este caso, afirma la recurrente, al tener personal propio de su estructura itinerante, la asunción de alguna de estas revisiones no genera la necesidad de externalizar el servicio y, por ende, no requiere un presupuesto adicional al margen de la propia masa salarial y de estructura de la empresa. Complementariamente, en el apartado subcontratas de su inicial escrito de justificación de su oferta ya indicaba que *“A pesar de que la mayoría de las tareas serán realizadas por personal propio de EULEN, existen algunas tareas que serán ejecutadas por empresas especializadas (Legionela, PCI, Grupo Electrógeno y Pararrayos). Se contempla también económicamente en nuestro estudio”*. Y en la tabla resumen de costes de este escrito inicial el apartado subcontratas contaba con una partida específica por importe de 2.784,41 euros.

Sobre la partida **materiales y fungibles**, el informe de 17 de febrero de 2026 sostiene el incumplimiento del PPT por haber ofertado EULEN, S.A. 12.886,97 euros anuales (25,773,94 en dos años) siendo que el mismo obliga a contemplar un coste anual de 15.000 euros. Para la recurrente, sin embargo, el PPT en su apartado 6.5 define los 30.000 euros como un límite en el período de los veinticuatro meses sin configurarlo como un mínimo imperativo o una tarifa plana obligatoria. Asimismo, conforme al apartado 6.7 del PPT, el importe pendiente de consumir se descontará de la última factura. De igual modo, según los apartados 6.3 y 6.5 del PPT, el material se valorará a precio de almacenista o precio almacén siendo que, como ya explicó en su escrito inicial, EULEN, S.A. cuenta con un departamento centralizado de compras y, debido a sus altos volúmenes de facturación, goza de una política de adquisiciones que le permite obtener grandes descuentos por parte de sus proveedores. Por lo tanto, la reducción en el importe ofertado para esta partida no implica una merma en la cantidad o calidad de los materiales a suministrar, sino que es un reflejo directo del precio del almacenista real que EULEN, S.A. es capaz de conseguir gracias a su poder de compra centralizado. El presupuesto de 12.886,97 euros anuales cubre idéntico volumen físico de materiales que el estimado en el presupuesto, pero a un coste de adquisición altamente competitivo.

Finalmente, sobre el **servicio de 24 horas y los costes de desplazamiento**, el informe de 17 de febrero de 2026 deduce, ante la falta de una partida específica desglosada, que el servicio de 24 horas no se encuentra contemplado y por ello no se prestará. Sin embargo, afirma la recurrente, en su inicial escrito de justificación ya explicó su modelo de técnicos itinerantes conforme al cual la atención de urgencias se integra en la red de retén ya desplegada para múltiples contratos en la región, sin necesidad de repercutir un sobrecoste exclusivo. De igual modo, para el informe de 17 de febrero de 2025, el coste de 0,084 euros/km no se encuentra justificado lo que, en opinión de EULEN, S.A., supone ignorar lo señalado en su escrito inicial conforme al cual *“EULEN dispone, en propiedad, de una flota de vehículos ya amortizados económicamente que pueden aportar a los servicios sin repercutir, en estos, coste alguno añadido al derivado de los desplazamientos realizados”*. El coste se limita al carburante abaratado, además, porque el volumen de la empresa *“...le permite negociar, a través de rappels y volumen de repostajes, precios de carburante inferiores a los estipulados como PVP en las estaciones de servicio”*.

Para EULEN, S.A. el informe del órgano de contratación basa su propuesta de exclusión en que no se podrá cumplir el PPT lo que supone un juicio preventivo que desborda la finalidad del trámite de viabilidad de la oferta por cuanto que, primero, la presentación de la misma supone la aceptación incondicionada por el empresario de la totalidad de las cláusulas de los pliegos y, segundo, presuponer que una empresa va a incumplir el contrato por no estar una partida lo suficientemente desglosada supone una clara extralimitación de las funciones del órgano de contratación. El trámite de justificación de bajas anormales tiene por objeto verificar si la oferta es realizable, no juzgar si el contratista podrá cumplir en el futuro. En tercer lugar, existen mecanismos de penalización en fase de ejecución por lo que resulta desproporcionado castigar con la exclusión supuestas infracciones futuras que aún no se han producido.

A mayor abundamiento, alega EULEN, S.A., subsidiariamente a todo lo anterior, que el artículo 149 de la LCSP no es mero trámite formal sino un dialogo efectivo que debe garantizar el derecho de defensa del licitador. Si la mesa de contratación albergaba dudas razonables sobre la justificación aportada, o si consideraba que una explicación plausible requería mayor nivel de detalle, el principio de buena administración, la proscripción de indefensión y el principio de proporcionalidad le facultaba para haberle requerido las aclaraciones precisas o la documentación adicional concreta antes de proceder a su exclusión.

Por todo ello solicita EULEN, S.A. de este Tribunal la anulación del acuerdo de exclusión y que se declare suficiente justificada la viabilidad de su oferta y su readmisión para ser valorada y, en su caso, propuesta para la adjudicación.

Sexto. El informe del órgano de contratación, de fecha 16 de marzo de 2026, recuerda, en primer término, la doctrina de este Tribunal, conforme a la cual la existencia de ofertas anormalmente bajas por aplicación de los parámetros incluidos en los pliegos es una presunción de que la oferta no puede ser cumplida por lo que la ley prevé un procedimiento contradictorio en el que se da al licitador la oportunidad de justificar su proposición de modo que si no justifica la posibilidad de cumplir el contrato con su oferta, o lo hace de forma insuficiente, el órgano de contratación puede excluirlo.



Recuerda asimismo este informe como este Tribunal viene diferenciando la necesidad de motivación en la valoración de justificación de la baja según ésta se acepte o no, precisamente como límite a la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. A la vista de la justificación por el licitador de su oferta, la decisión sobre la misma exige una resolución suficientemente motivada que es distinta según se acepte la justificación del licitador o no. Si se acepta, basta con que el órgano lo manifieste remitiéndose como motivación a la contenida en la justificación presentada por el licitador. Si, por el contrario, no se acepta, es necesario un plus de motivación que desvirtúe la justificación aportada.

En este caso, afirma el órgano de contratación, el informe de 17 de febrero de 2026 realiza un análisis exhaustivo punto por punto de la oferta del licitador, recogiendo por cada uno de ellos explicación detallada de cómo redundan en la no aceptación de la oferta. No puede utilizarse esta forma de obrar, que no es sino el cumplimiento de lo exigido por este Tribunal, para afirmar de contrario que no se realiza una valoración de la oferta en su conjunto. Más bien al contrario, afirma el informe del órgano de contratación, la justificación de la oferta fue analizada íntegramente incluso poniendo en relación sus diferentes apartados. Así, por ejemplo, se relaciona la valoración del servicio 24 horas con los pluses y complementos salariales y la ausencia de previsión de gastos generales como posible soporte al resto de la oferta. En definitiva, la justificación del licitador sobre su oferta sí fue valorada en su conjunto, en todos sus apartados, y no fue excluida por ser fragmentada sino por fallar en la justificación suficiente de todos sus aspectos lo que condujo al órgano de contratación a la convicción de que la ejecución del contrato en los términos exigidos no estaba en absoluto garantizada.

Ya de forma concreta, y por lo que a las concretas alegaciones de la recurrente se refiere, destaca el informe del órgano de contratación cómo EULEN, S.A. únicamente aportó en el trámite de audiencia para justificar su oferta un escrito de alegaciones de dos páginas sin ninguna otra documentación justificativa. Además, su oferta suponía una baja respecto al presupuesto base de licitación del 58,27% por lo que la justificación de la viabilidad de la oferta, conforme a doctrina de este Tribunal, *“habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas”*.

En cuanto a que **los costes salariales no previstos pueden ser absorbidos por la partida de beneficio industrial**, si bien reconoce el informe del órgano de contratación que el beneficio industrial puede asumir ciertos déficits, el artículo 149.4.d) de la LCSP es taxativo al rechazar las ofertas si no cumplen las obligaciones aplicables en materia social o laboral. En el caso de un contrato de mantenimiento integral de albergues, en el que el personal es el coste con más peso del contrato, conceptos como vacaciones, absentismo y pluses, incluyendo los de nocturnidad y festividad de un servicio 24 horas, no son meramente eventuales sino inherentes a la prestación. La falta de una previsión presupuestaria mínima para estos conceptos genera una duda razonable sobre la viabilidad de la oferta que no puede subsanarse mediante la mera voluntad del licitador de reducir su beneficio. En todo caso, destaca el informe del órgano de contratación, la previsión de que el beneficio industrial iba a absorber ciertos déficits no fue recogida por la recurrente en el escrito de justificación de la baja. En todo caso, el porcentaje de beneficio industrial previsto por el licitador fue de 2.266,18 euros en un contrato con presupuesto base de licitación (IVA no incluido) de 191.889,42 euros y sin previsión, además, de partida de gastos generales. Por todo ello concluye el informe del órgano de contratación que la partida de beneficio industrial no tiene margen para la absorción de otras partidas.

En cuanto a no haber sido presupuestados conceptos tan fundamentales **como el ingeniero técnico previsto en el PPT, el servicio de atención 24 horas o los conceptos de absentismo y vacaciones**, que para EULEN, S.A. son de coste cero por estar amortizados en su estructura itinerante, indica el informe del órgano de contratación que asignar un coste nulo a elementos esenciales de la prestación basándose en una bolsa de horas de un equipo itinerante supone un error grave en la formación del precio pues lo que se traslada al órgano de contratación es una oferta que no refleja los costes reales del servicio. Es irrelevante que el coste se asuma con la estructura empresarial ya existente, señala el informe, puesto que estos servicios suponen un coste real y son una parte importante del PPT por lo que no pueden omitirse en el cálculo del precio.

Las mismas consideraciones son aplicables a las partidas asociadas a **otros costes de mantenimiento y al material de uso continuado**. Aunque el licitador alegue acuerdos de precios, stock de material, central de compras, indica el órgano de contratación, estos costes han de estar previstos en el cálculo del precio. En este caso, no es que EULEN,



S.A. los calculara a unos costes irrisorios o por debajo de precio de mercado, es que no los contempló en su oferta, lo cual es inadmisibile en la configuración de una oferta sólida que permita garantizar el desarrollo adecuado de la ejecución del contrato. Además, la ventaja competitiva (como los acuerdos de precios a los que se hace referencia en el escrito de recurso) debe ser acreditada documentalmente, no solo afirmada, como ya indicaba el informe de 17 de febrero de 2026.

En cuanto a la partida **materiales y fungibles**, respecto de la cual la recurrente alega que el apartado 6.5 del PPT define los 30.000 euros como un límite en el periodo de los veinticuatro meses, sin configurarlo en ningún caso como un mínimo imperativo o una tarifa plana obligatoria, indica el órgano de contratación que esta interpretación no se ajusta a la literalidad de lo dispuesto en el mismo. Tras la cita del apartado 6.5 (*“El adjudicatario se hará cargo, además de los materiales descritos anteriormente, de todos aquellos otros materiales necesarios para la prestación de los servicios de avería o mejoras que se realicen en el marco del contrato, con un límite en el periodo de los veinticuatro meses de duración del contrato de 30.000 €, IVA excluido, que se corresponde con la partida del presupuesto del contrato denominada “Partida para suministro de materiales”*) y 6.7 (*“Se deberá incluir junto con la factura mensual información para el seguimiento de la “Partida para suministro de materiales”, pudiendo el responsable del contrato requerir en cualquier momento los justificantes de gasto realizado En el supuesto de que la citada partida no se hubiera consumido en su totalidad al término de la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria deberá descontar de la factura del último mes el importe que quedase pendiente de consumir. Si, por el contrario, se agotase la partida antes de la finalización del contrato, se asumirá por la Dirección General el gasto de los materiales, piezas y repuestos, reservándose el derecho de contratar el suministro con un proveedor distinto al adjudicatario”*), indica el informe del órgano de contratación que el PPT prevé claramente la obligación de hacer frente durante el contrato a un coste de la partida de suministro de materiales de 30.000 euros para los dos años de duración. Aunque los licitadores tienen libertad para configurar sus costes al redactar la oferta, el órgano de contratación tiene la potestad de determinar qué niveles de inversión en materiales son necesarios para el mantenimiento óptimo de las instalaciones y la oferta debe ajustarse en todo caso a los requerimientos del PPT al respecto. El hecho de que la oferta del recurrente esté por debajo en la previsión supone un incumplimiento del PPT y un indicador más de que la oferta es

inviabile técnica y económicamente, especialmente teniendo en cuenta que no hay otras partidas en la oferta a las que pueda razonablemente imputarse la diferencia.

Finalmente, en cuanto a la vulneración del principio de contradicción por cuanto que, una vez presentada la justificación de su oferta y realizada la valoración, no se le requirieron aclaraciones, indica el informe del órgano de contratación que se ha respetado el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP que prevé el trámite de audiencia al licitador cuya oferta esté incurso en presunción de anormalidad para que justifique su oferta y darle la oportunidad de destruir la presunción de inviabilidad. La finalidad de este procedimiento es que el órgano de contratación llegue a la convicción de que la oferta se puede cumplir. Si tras el primer trámite de audiencia la convicción técnica es de inviabilidad por falta de detalle o pruebas, el órgano no está obligado a requerir infinitas aclaraciones pues ello vulneraría la igualdad de trato respecto a otros licitadores que sí presupuestaron correctamente todos los costes y elaboraron su oferta contemplando todas las previsiones de los pliegos.

Explica el órgano de contratación que este procedimiento tiene un doble objetivo: por un lado, garantizar la ejecución del contrato y, por otro, proteger al licitador, evitando que una oferta sea rechazada de forma automática por el simple hecho de ser baja, dándole la oportunidad de defender su viabilidad. Ahora bien, el procedimiento tiene también límites claros para evitar la arbitrariedad y proteger la sana competencia:

-Carga de la prueba del licitador. Corresponde a la empresa aportar, en su primer trámite de audiencia, las explicaciones sobre la economía del método, las soluciones técnicas o las condiciones excepcionalmente favorables de las que disponga. Si el licitador no aporta pruebas documentales (como organigramas, perfiles de ingeniería o acuerdos con proveedores) y se limita a afirmaciones genéricas, el órgano de contratación puede considerar que la oferta no puede ser cumplida.

-Prohibición de subsanaciones infinitas. Conforme a doctrina de este Tribunal y al principio de igualdad de trato, todos los licitadores deben estar sometidos a las mismas condiciones. Si un órgano de contratación otorgara múltiples oportunidades adicionales a un licitador que presentó una justificación deficiente, le estaría concediendo una ventaja competitiva

injusta frente a otros licitadores que sí presupuestaron correctamente todos los costes y desglosaron sus partidas desde el inicio.

-Discrecionalidad técnica. La decisión final sobre si la justificación es satisfactoria entra dentro de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. Si tras analizar el escrito inicial de la licitadora concluye que persisten dudas razonables sobre costes esenciales (como los salariales o de estructura), está facultado para excluir la oferta sin necesidad de prolongar el trámite, siempre que su decisión esté suficientemente motivada.

En conclusión, si bien el trámite de audiencia busca evitar la exclusión automática, no puede convertirse en un proceso de negociación o de subsanación de la oferta que permita al licitador reconstruir una propuesta técnica o económica inicialmente inviable o insuficientemente probada.

En este supuesto, afirma el informe del órgano de contratación, no fue necesaria aclaración porque el órgano de contratación vio con claridad la inviabilidad de la oferta, no generando duda ninguno de los extremos contenidos en las alegaciones de EULEN, S.A.

Por todo ello solicita el órgano de contratación la desestimación del recurso.

Séptimo. Expuestos así los argumentos de las partes, procede recordar en primer término la doctrina de este Tribunal en materia de ofertas incursas en presunción de anormalidad, a la luz de lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP.

La existencia de ofertas anormalmente bajas se configura como presunción *iuris tantum* de que, como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la oferta no pueda ser cumplida, exigiendo un procedimiento contradictorio, en que se dé la oportunidad a los licitadores de justificar la viabilidad de su oferta, correspondiéndoles justificar su proposición, de modo que sólo si no justificaban la posibilidad de cumplir el contrato con su oferta, o lo hacen en forma insuficiente, el órgano de contratación puede excluirlos.

Este Tribunal tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incursa en “*valores anormales o*

desproporcionados”, plasmada, entre otras, en nuestra Resolución nº 1641/2023, de 21 de diciembre:

“- En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos;

- La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;

- La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos;

- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja;

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos;

- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración;



- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no, análisis que procede realizar en este momento”.

En cuanto al contenido del requerimiento para la justificación de la oferta, debe ser formulado con claridad, conforme al artículo 149.4 de la LCSP, de manera que los licitadores estén en condiciones de justificar plenamente la viabilidad de su oferta. En este sentido, en esta misma Resolución, con cita de la nº 1607/2022, de 22 de diciembre hemos manifestado que *“no resulta contrario, en principio, a la LCSP, un requerimiento que, como el realizado en el presente caso por el órgano de contratación, reproduzca textualmente el contenido del referido artículo 149.4 de la LCSP, siempre que permita al licitador conocer el alcance de la justificación que debe presentar”.*

Cuestión ésta que se cumple en el expediente objeto de recurso donde se requirió a EULEN, S.A. para presentar justificación de su oferta presuntamente incurso en valores anormales o desproporcionados y justificar y desglosar, razonada y detalladamente, el bajo nivel de precios mediante la presentación de cuanta información y documentación sea necesaria para acreditar la viabilidad de esta.

Por último, es preciso poner de manifiesto que el recurso no es una suerte de contrarréplica al informe técnico en que se funda la decisión de exclusión, en que la recurrente puede introducir justificaciones, datos o documentos nuevos, que no hizo valer en el procedimiento contradictorio a la hora de justificar su oferta, sin que quepa corregir o enmendar aquel informe por datos que no pudo conocer el órgano de contratación en el momento procedimental oportuno por la falta de diligencia del licitador al formular su escrito de justificación de la oferta, de modo que tales argumentos, datos y documentos extemporáneos no pueden considerarse como motivos para revisar la decisión impugnada.

Octavo. Pues bien, aplicadas estas consideraciones al caso que nos ocupa, hemos de señalar que el informe técnico sobre la no justificación de la oferta presentada por EULEN, S.A. aparece clara y suficientemente motivado.



Ello no obstante, y con carácter previo, procede recordar el importe del presupuesto de licitación del lote 1 para 24 meses, **191.889,42 euros sin IVA**, desglosado del siguiente modo:

“Costes de personal 24 meses.....	101.818,16 euros
-1 oficial de primera 75% jornada.....	44.969,79 euros
-Servicio urgencias 24 horas.....	10.000 euros
-Vacaciones.....	4.496,98 euros
-Absentismo (5%).....	2.248,48 euros
-Pluses.....	3.000,00 euros
-1 ingeniero técnico (260 horas al año).....	12.584,11 euros
-Cotizaciones Seguridad Social.....	24.518,79 euros
Otros costes 24 meses.....	60.800 euros
-Partida suministro de materiales.....	30.000,00 euros
-Otros costes derivados del Plan de Mantenimiento.....	10.000,00 euros
-Desplazamientos.....	20.800,00 euros
Costes indirectos.....	29.271,26 euros
-Gastos generales (12%).....	19.514,18 euros
-Beneficio industrial (6%).....	9.757,08 euros”

EULEN, S.A. ofertó para estos 24 meses iniciales 80.071,76 euros sin IVA (96.886,83 euros con IVA) lo que, como indica el órgano de contratación en su informe, suponía una baja



respecto al presupuesto base de licitación del 58,27%. Requerida para justificar esta oferta, EULEN, S.A. presentó escrito de fecha 3 de febrero de 2025 en el que dos páginas explicaba la misma y señalaba, en cuanto al resumen de costes, que el total de 40.035,88 euros anual se desglosaba del siguiente modo: medios humanos 20.538,32 euros, suministro de materiales 12.886,97 euros, desplazamientos 1.560 euros, subcontratas 2.784,41 euros (total 37.769,70 euros). Más 2.266,18 euros de margen de beneficio.

En cuanto a las explicaciones dadas, indicaba la recurrente en este escrito de justificación de su oferta que los 20.538,32 euros en costes de personal se habían calculado sobre la base del salario bruto anual de un oficial de 1ª, indicando expresamente que no se habían considerado las vacaciones y absentismo por cuanto que *“las horas de servicio serán prestadas por el equipo de técnicos itinerantes de EULEN”*. Además, *“En cuanto al ingeniero, EULEN pondrá disposición del servicio su equipo de estructura compuesto por diferentes ingenieros. Puesto que forman parte de la estructura ya establecida por EULEN, se decide no repercutir coste alguno por este concepto”*.

En contraposición a tan escueto escrito de justificación de la baja, el informe emitido por la Jefa de Servicio de Juventud de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado de fecha 17 de febrero de 2026, relativo a la justificación de las ofertas incursas en presunción de valores anormales o desproporcionados en el lote 1, realizaba una comparativa entre los conceptos previstos en el presupuesto base de licitación y los ofertados por la recurrente, para concluir, en cuanto a **los costes salariales**:

“La empresa licitadora ha tenido en cuenta para el cálculo de los costes salariales el convenio colectivo para la industria siderometalúrgica de Cantabria 2025-2025. Ha considerado un cálculo de 1040 horas anuales de un oficial de primera para el desarrollo de las tareas del contrato recogidas en el pliego de prescripciones técnicas.

En cuanto al cálculo de los gastos salariales, de cara a la justificación de la oferta, deben realizarse las siguientes consideraciones:

-Para el cálculo de gastos salariales se ha tenido en cuenta el salario base más el plus de convenio. No se incluye, sin embargo, ninguna cantidad ni concreta ni estimada en concepto del resto de pluses y complementos que establece el convenio colectivo:



complemento de vinculación consolidado, pluses por trabajos tóxicos, penosos y peligrosos, plus de nocturnidad, gratificaciones extraordinarias, gratificación especial de vacaciones, complemento por incapacidad temporal, o plus distancia. Por tanto, en la justificación de la oferta presentada no queda plenamente acreditado el cumplimiento del convenio colectivo en cuanto a los gastos salariales de los trabajadores.

-Se ha previsto una actualización sobre el salario del convenio colectivo de un siete por ciento (7%). Sin embargo, el convenio colectivo en su artículo 7 prevé la actualización del 3,5% en 2025, y para 2026 y 2027 un incremento salarial equivalente al IPC real del año anterior incrementado en 0,7%. Por tanto, en el cálculo falta la actualización correspondiente a una anualidad del contrato previsto.

-No se contempla en el cálculo de la oferta el cálculo del coste salarial del ingeniero técnico. La justificación del licitador en su escrito es la siguiente: "en cuanto al ingeniero, EULEN pondrá a disposición del servicio su equipo de estructura compuesto por diferentes ingenieros. Puesto que forman parte de la estructura ya establecida por EULEN se decide no repercutir coste alguno por este concepto".

Sin embargo, las tareas del técnico previstas en el punto 8 del pliego de prescripciones técnicas son de una relevancia fundamental para el desarrollo del contrato: coordinación de la redacción del Plan de Mantenimiento, supervisión de las operaciones de mantenimiento, coordinación de la planificación de los servicios, transmisión de las decisiones y órdenes de la Dirección General, actuación como gestor de incidencias o averías cuando las circunstancias lo requieran, asistencia a reuniones de seguimiento, dar soporte técnico a los operarios, realización de los informes que deban remitirse a la Dirección General; no habiendo quedado suficientemente justificado, ni siquiera explicado, en las alegaciones presentados la viabilidad técnica de la oferta presentada sin contemplar este gasto. Ni siquiera se detalla el personal de ingeniería de que se dispone, perfil, jornada, dedicación, ni cómo se estructurará y organizará el trabajo para que con el personal ya existente se asuman las nuevas tareas derivadas del contrato.

Por otro lado, el personal de ingeniería, aunque ya esté contratado, supone un coste para la empresa, debiendo haberse repercutido la parte proporcional en la oferta. El hecho de



no repercutirlo es una decisión empresarial que debería haber sido justificada en las alegaciones presentadas poniéndola en relación a la viabilidad técnica y económica de la oferta.

-No se contempla en la oferta ningún coste de vacaciones o absentismo, a pesar de que si se recoge en el cálculo del presupuesto base de licitación. La única justificación al respecto presentada por la empresa es la siguiente alegación recogida en su escrito: “puesto que las horas de servicio serán prestadas por el equipo de técnicos itinerantes de EULEN, los conceptos de vacaciones y absentismo no han sido considerados. Esto se debe a que el servicio será prestado por el técnico disponible en cada momento”. Sin embargo, en todo caso, el coste del absentismo y vacaciones es un gasto estructural de la empresa relacionado con su personal. El hecho de no repercutir ni siquiera una parte proporcional de dicho gasto en la oferta es una decisión empresarial que debería haber sido justificada en las alegaciones presentadas poniéndola en relación con la viabilidad técnica y económica de la oferta.

-No se contempla en la oferta ningún coste asociado al servicio 24 horas exigido en el punto 5.5 del pliego de prescripciones técnicas: “la empresa adjudicataria facilitará igualmente un número de teléfono a través del cual puedan comunicarse las incidencias urgentes. Este teléfono funcionará veinticuatro horas al día durante todos los días del año. Los avisos de avería o anomalía de carácter urgente deberán ser atendidos en un tiempo máximo de tres horas desde su comunicación”.

Esta prestación supone la organización de un servicio permanente, con línea telefónica, personal de atención telefónica, personal que coordine el traslado del personal que atienda la avería o incidencia urgente cualquier día a cualquier hora, personal disponible para la reparación etc. Sin embargo, no se contempla ningún coste relacionado en la oferta, ni se recoge ninguna referencia, explicación o justificación al respecto. Esto, unido al hecho de que no se incluye en los costes salariales el cálculo de pluses por nocturnidad, horas extras etc., lleva necesariamente a la conclusión de que el servicio 24 horas no está incluido en la oferta presentada, lo cual supone un incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas”.

A la luz de estas alegaciones sobre los costes salariales, debe precisarse, en primer lugar, que el salario bruto anual contemplado en la justificación incorpora un incremento del 7,12% respecto del salario bruto anual de 2025 reflejado en las tablas del convenio. Por ello, si bien el informe cuestiona la falta de actualización correspondiente a una anualidad del contrato, dicha objeción no puede sustentarse únicamente en esa afirmación genérica, sino que habría debido razonar por qué el porcentaje efectivamente considerado por la licitadora resulta insuficiente para atender la evolución salarial previsible.

Asimismo, la justificación imputa 1.040 horas de Oficial de 1.^a, lo que representa aproximadamente un 59 % de la jornada anual, de modo que, tratándose de una dedicación parcial al contrato, no cabe trasladar sin más el mismo esquema de cálculo del presupuesto base ni reprochar automáticamente la ausencia de una partida diferenciada por vacaciones en los términos en que se formularía respecto de una adscripción a tiempo completo.

No obstante lo anterior, existen afirmaciones de EULEN que este Tribunal no puede compartir, en concreto, la relativa a la inexistencia de coste imputable por la intervención del ingeniero técnico.

Así, el hecho de que el ingeniero técnico no esté adscrito en exclusiva al contrato no determina, por sí solo, la desaparición del coste correspondiente a su dedicación, ni permite presumir, sin más, que ese coste quede absorbido por la estructura general de la empresa y que ello no tenga incidencia alguna en la viabilidad económica de la oferta. Admitir una justificación de ese tenor equivaldría a aceptar como viables ofertas que omiten la repercusión de costes necesarios para la ejecución de la prestación, bajo la mera afirmación de su cobertura por el conjunto de la empresa, sin explicación suficiente de cómo son soportados dichos costes económicamente.

A ello se añade que la oferta no incorpora partida alguna de costes indirectos o gastos generales en la que, aunque no fuera como coste directo de la ejecución, pudiera entenderse comprendido el coste de la dedicación de dicho personal técnico. Asimismo, resulta, cuando menos, dudoso que dicho coste pudiera entenderse absorbido por la partida de beneficio industrial, que además presenta una cuantía reducida, al ascender únicamente a 2.266,18 euros anuales. A mayor abundamiento, dicha partida habría de



atender, la omisión de otros costes que, como se expondrá más adelante, tampoco aparecen suficientemente contemplados en la justificación, lo que debilita aún más la posibilidad de absorber en el beneficio industrial el coste de la dedicación del ingeniero técnico.

En cuanto a **otros costes**, indicaba EULEN, S.A. en su inicial escrito de justificación de fecha 3 de febrero de 2026:

“MEDIOS MATERIALES:

EULEN es una empresa con implantación nacional e internacional, y cuenta con un Departamento Centralizado de Compras. Debido a los altos volúmenes de facturación, le permite obtener excelentes acuerdos con proveedores de muchos ámbitos, entre ellos los proveedores de materiales relacionados con los servicios de mantenimiento. Añadido a lo anterior, EULEN dispone de una política de compra con gran volumen de ítems por operación que permite obtener grandes descuentos por parte de sus proveedores, lo que permite obtener precios de materiales fungibles para la realización del propio mantenimiento a precios muy competitivos.

DESPLAZAMIENTOS: *EULEN dispone, en propiedad, de una flota de vehículos ya amortizados económicamente que puede aportar a los servicios sin repercutir, en estos, coste alguno añadido al derivado de los desplazamientos realizados. En cuanto a los desplazamientos, basándonos en la información recabada en las visitas y en la experiencia que EULEN tiene en la prestación de este tipo de servicios se han estimado 18.500 km./año. Debido a la importante flota de vehículos que EULEN tiene a nivel nacional, le permite negociar, a través de rappels y volumen de repostajes, precios de carburante inferiores a los estipulados como PVP en las estaciones de servicio. Esto nos permite ahorrar en esta partida.*

SUBCONTRATAS: *A pesar de que la mayoría de las tareas serán realizadas por personal propio de EULEN, existen algunas que serán ejecutadas por empresas especializadas (Legionela, PCI, Grupo electrógeno y Pararrayos). Se contempla también económicamente en nuestro estudio”.*

En réplica a estas afirmaciones, indica el informe de 17 de febrero de 2026:

“-En la partida de suministro de materiales, el licitador incluye la cantidad de 12.886,97 € anuales, lo cual supone la cantidad de 25.773,94 € para los dos años de contrato. El punto 6.5 del pliego de prescripciones técnicas establece: “6.5. El adjudicatario se hará cargo, además de los materiales descritos anteriormente, de todos aquellos otros materiales necesarios para la prestación de los servicios de avería o mejoras que se realicen en el marco del contrato, con un límite en el periodo de los veinticuatro meses de duración del contrato de 30.000 €, IVA excluido, que se corresponde con la partida del presupuesto del contrato denominada “Partida para suministro de materiales”. Por su parte, el punto 6.7 señala: “6.7. Se deberá incluir junto con la factura mensual información para el seguimiento de la “Partida para suministro de materiales”, pudiendo el responsable del contrato requerir en cualquier momento los justificantes de gasto realizado. En el supuesto de que la citada partida no se hubiera consumido en su totalidad al término de la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria deberá descontar de la factura del último mes el importe que quedase pendiente de consumir. Si, por el contrario, se agotase la partida antes de la finalización del contrato, se asumirá por la Dirección General el gasto de los materiales, piezas y repuestos, reservándose el derecho de contratar el suministro con un proveedor distinto al adjudicatario”.

Por tanto, en cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas obliga a contemplar en la oferta un coste anual de materiales por importe de 15.000 € anuales. Al contemplarse un importe inferior, el licitador incurre en incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas.

- El licitador no recoge en su oferta ningún otro coste asociado al servicio de mantenimiento. Ha de tenerse en cuenta que el contrato de mantenimiento incluye el mantenimiento técnico legal de las instalaciones, además del preventivo y el correctivo, lo cual supone realizar todas las revisiones periódicas de instalaciones y equipos. Para ello, en ocasiones será necesario contar con profesionales homologados, como instaladores de gas, eléctricos etc., concepto que no está previsto, presupuestado ni justificado.

Además, tal y como establece el punto 6 del pliego de prescripciones técnicas, será por cuenta de la empresa que resulte adjudicataria el material de uso continuado (tales como



cintas aislantes, pinturas de uso ordinario, detergentes, artículos de limpieza, siliconas...) en las actuaciones propias del mantenimiento y conservación de las instalaciones y equipos, el pequeño material (importe igual o inferior a 9,00 € IVA incluido a precio de almacenista), y el material lumínico. No se incluye tampoco ningún cálculo respecto a este concepto en la oferta presentada, no estando previsto, presupuestado ni justificado.

-Desplazamientos. En este punto, el licitador señala en el escrito presentado que ha estimado como necesarios para el cumplimiento del objeto del contrato desplazamientos de 18.500 km/año. Para hacer frente a este kilometraje, presupuesta en su oferta la cantidad de 1.560 € anuales, lo cual supone un coste por kilómetro de 0,084 €. Si bien es cierto que el licitador indica que ha tomado la decisión empresarial de no repercutir el coste de amortización de los vehículos, la previsión de gasto por kilómetro a 0,084, tan baja y alejada de las referencias habituales, no queda justificada en su escrito, no bastando la referencia genérica a negociaciones de precios de carburantes con estaciones de servicio sin aportar ninguna justificación documental de dichos acuerdos”.

Asiste la razón al órgano de contratación en relación con la partida de suministro de materiales justificada por debajo de 15.000 euros anuales, pues, de acuerdo con el pliego, el licitador asume el coste real de los materiales hasta alcanzar dicho máximo, debiendo justificarse en la facturación, por lo que, al poder ser exigible al contratista que asuma un coste de hasta 15.000 euros, dicha partida no puede reflejarse en la justificación de la oferta por una cuantía inferior.

Aprecia este Tribunal que, en este caso, tampoco hizo la recurrente mención alguna a partidas tan importantes como otros costes derivados del plan de mantenimiento. Y en cuanto a partidas como desplazamientos no son admisibles las alegaciones genéricas formuladas de contrario. Como bien indica el informe del órgano de contratación al respecto no es que el licitador haya calculado unos precios bajos es que no contempla ciertos gastos lo cual permitió al órgano de contratación no tener por justificada su baja.

Por último, y en cuanto a los **costes indirectos**, conforme al informe de 17 de febrero de 2026, “*El licitador no contempla en su oferta la partida de gastos generales. Tampoco se incluye en sus alegaciones ninguna justificación o explicación al respecto. Al no imputar*

partida de gastos generales no se está repercutiendo ningún coste general de prevención de riesgos, seguros, material de oficina, personal de oficina etc. lo cual incrementa la falta de soporte de la oferta presentada”, argumento que este Tribunal comparte, pues la mera previsión de costes directos, sin una explicación suficiente sobre la cobertura de los costes indirectos inherentes a la ejecución del contrato, unida a las omisiones anteriormente señaladas y a la escasa entidad del margen de beneficio previsto, no permite alcanzar un convencimiento sobre la viabilidad económica de la oferta.

Por último, cabe indicar que, como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el caso que nos ocupa, cabe afirmar la existencia de motivación suficiente en el informe obrante en el expediente del que resulta la no adecuada justificación de la oferta presentada por la recurrente.

Expuesto lo anterior, debe recordarse que la revisión por este Tribunal de la apreciación por el órgano de contratación de la justificación ofrecida por el licitador incurso en presunción de anormalidad queda afectada por la doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica, pues es una valoración de elementos técnicos cuyo control jurídico es limitado. Como decíamos anteriormente, para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación es preciso que la recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación es infundado o apreciar que se ha incurrido en un error, arbitrariedad o discriminación manifiesta y constatable.

Por todo ello, comprobado que el procedimiento seguido para obtener la justificación es el detallado en el artículo 149 de la LCSP y que la justificación dada por el órgano para admitir



la oferta incurso en presunción de anormalidad está motivada, sin que se haya desvirtuado la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, el recurso debe ser desestimado.

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. J.Z.B, en representación de EULEN, S.A., contra su exclusión del lote 1 del procedimiento “*Servicio de mantenimiento integral de los albergues juveniles de la Dirección General de Juventud, Cooperación al Desarrollo y Voluntariado*”, expediente 1.4.8/25, convocado por la Consejería de Inclusión Social, Juventud, Familias e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES