



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 157/2025

Resolución nº 585/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R. C. S. , en representación de MULTIANAU, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del lote 5 decretado en el procedimiento “*Acuerdo Marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional*”, con expediente 2024/JCMDEF/00000026E, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 25 de julio de 2024 la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del acuerdo marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional, con un valor estimado de 279.719.000,00 euros y dividido en 8 lotes. El anuncio de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el mismo día 25 de julio y en el Boletín Oficial del Estado el día 13 de agosto siguiente.

Segundo. Al lote 5 (Instalaciones ubicadas en A Coruña, Álava, Asturias, Ávila, Bizkaia, Burgos, Cantabria, Gipuzkoa, León, Lugo, Ourense, Palencia, Pontevedra, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.) se presentaron los siguientes licitadores:

- CLECE, S.A., (la adjudicataria) y,

- MULTIANAU, S.L. (la recurrente).

Tercero. Con fecha 23 de septiembre de 2024 se reunió la Junta de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa de las proposiciones presentadas, resultando admitidos a la licitación todas ellas. En la misma sesión la Junta acordó la apertura de las ofertas contenidas en el sobre nº 2.

Cuarto. Con fecha 14 de octubre de 2024 se emite informe para la determinación, en su caso, de las ofertas formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas. En lo que interesa al recurso, el informe concluye que incurren en esta circunstancia las oferta presentadas por CLECE, S.A.

El día 14 de octubre de 2024 se requirió al licitador referido la justificación de su oferta a través de la PLACSP.

Quinto. Presentada la justificación por el licitador requerido, con fecha 4 de diciembre de 2024 se emite informe técnico evaluándola, concluyendo que la justificación es suficiente para concluir que el servicio podrá ejecutarse en los términos contemplados en los pliegos.

Sexto. El mismo día 4 de diciembre de 2024 se emite informe de valoración de las ofertas, con una propuesta que es asumida por la Junta de Contratación celebrada el día 10 de diciembre de 2024, que propone la adjudicación del Lote 5 a la mercantil CLECE, S.A.

Séptimo. El 27 de diciembre de 2024 se analiza la documentación presentada por la mejor oferta, la presentada por CLECE, S.A., y se declara adecuada a lo exigido en los pliegos, y por Resolución de la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa de 30 de diciembre de 2024 se adjudica el lote 5 a favor de CLECE, S.A., procediéndose a su notificación mediante la publicación en la PLACSP.

Octavo. Disconforme con el acuerdo de adjudicación del lote 5, la representación de MULTIANAU, S.L., formaliza en sede electrónica con fecha 3 de febrero de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de la referida adjudicación.



Noveno. El órgano de contratación ha remitido el expediente acompañado del informe preceptuado en 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 en adelante).

Décimo. Por Resolución de la Secretaria General del Tribunal dictada por delegación de este y con fecha 12 de febrero del presente, ha acordado mantener la suspensión del lote 5, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento.

Undécimo. El 20 de febrero de 2025 se dio traslado del recurso al resto de licitadores para la presentación de alegaciones, sin que hayan evacuado el trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. La recurrente quedó posicionada en el segundo lugar en el orden de prelación de las ofertas por lo que goza de legitimación para la impugnación de la resolución de adjudicación del lote 5 (artículo 48 de la LCSP). En efecto, la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa legítima de alzarse con el contrato.

Tercero. La resolución de adjudicación recurrida es susceptible de recurso especial en materia de contratación, en tanto se produce en el seno de un procedimiento de licitación de un acuerdo marco de servicios de valor estimado superior a los 100.000 euros (artículo 44.2.c) considerado en relación con el artículo 44.1.b) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de las formalidades.

Quinto. La representante de la recurrente impugna la adjudicación del lote 5 considerando que la oferta de la adjudicataria ha de ser excluida por estar incurso en un supuesto de fraude de ley y por inviabilidad de las justificaciones de su oferta incurso en presunción de baja desproporcionada:

Considera el recurrente, en primer lugar, que la adjudicataria ha incurrido en fraude de ley, al ofertar un descuento del 22,17% en los precios del Régimen General con la única finalidad de distorsionar la licitación, obteniendo la máxima puntuación en un concepto que supone el 63% de la puntuación total.

Fundamenta su afirmación poniendo de manifiesto que el descuento ofertado por la adjudicataria en el Lote en litigio contrasta con el de los otros Lotes a los que ha presentado oferta, en los que los descuentos en los precios del Régimen General resultan ser más equilibrados con los ofertados en el Régimen Complementario.

Invoca la doctrina del Tribunal sobre las ofertas formuladas en fraude de ley que, dice, es aplicable a la cuestión en litigio puesto que (i) existe una separación en la consideración de los precios de los servicios en el régimen general y en el régimen complementario, subrayada por la diferente ponderación de los mismos para obtener el porcentaje final de descuento, (ii) se ofrece un precio muy bajo en una de las prestaciones, que no se atiene a los costes requeridos para el desarrollo de aquella que se desprenden de la memoria económica y que sólo pretende optimizar la puntuación obtenida y que 8iii) el déficit económico que este precio ficticio supone se solventa trasvasando el rendimiento obtenido por otras prestaciones ofrecidas sin descuento.

El órgano de contratación, en su informe, se opone a la pretensión expresada, señalando que la recurrente fundamenta su argumento en un análisis individualizado e independiente de varios precios unitarios incluidos en la oferta de la adjudicataria cuando, dice, el análisis de la anormalidad de las ofertas se ha de realizar sobre el conjunto de esta. Niega que la oferta de la adjudicataria distorsione la licitación, dado que la estrategia comercial de cada empresa es diferente, debiendo suponerse que cada licitadora ha realizado el correspondiente análisis de los servicios y, como consecuencia, ha ofertado los precios que ha estimado oportunos.

La adjudicataria, por su parte, afirma que se ha ajustado al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en adelante), y que, si a juicio de la recurrente la distribución de puntuaciones entre los descuentos en el régimen general y el régimen complementario daba lugar a situaciones de conflictividad o incoherencia, debería haber recurrido los pliegos. Señala por otro lado que la doctrina considera que trasladar partidas presupuestarias en la oferta puede implicar falta de transparencia en los casos en los que una oferta más cara en su globalidad resulta mejor puntuada, situación que, afirma, no se da en este caso.

Expuestas las posiciones de las partes, conviene comenzar nuestro examen señalando que el instituto del fraude de ley ha sido aplicado por este Tribunal con extraordinaria cautela, atendiendo a remediar situaciones en las que se advierte con absoluta claridad en la oferta del licitador que, lejos de responder a una valoración económicamente racional del coste de los factores necesarios para realizar las prestaciones objeto del contrato, ha sido elaborada con la única finalidad de manipular la licitación, acaparando sustancialmente los puntos atribuidos a un determinado criterio o criterios. Así lo concluimos en nuestra Resolución 72772023 de 8 de junio, en la que manifestamos,

“(...) la apreciación de la existencia de fraude de ley es una cuestión eminentemente casuística, aunque cabe considerar, con carácter general, que nos encontraremos ante un

fraude de ley cuando de los términos en los que la oferta se haya formulado se deduzca que la intención del licitador no ha sido la de ofrecer un precio que, ateniéndose a las circunstancias generales del mercado, exprese la más eficiente (y por consiguiente, la más económica) ordenación de los factores requeridos para realizar las prestaciones objeto del contrato que pueda ofrecer, sino aprovechar la conformación de los criterios de adjudicación para acaparar los puntos atribuidos a uno o varios criterios de valoración”.

También conviene afirmar que la posibilidad del fraude de ley se produce siempre por lo que en alguna ocasión hemos denominado *“debilidades de los pliegos”*, que se producen cuando los criterios de valoración de las ofertas y de los parámetros para entender una

oferta como formulada con valores que la hacen anormalmente baja no conforman un todo armónico que delimite, por así denominarlo, un ámbito de racionalidad económica que, de ser traspasado, exija del licitador que lo haga una adecuada justificación de sus razones y de que las hipótesis que fundamentan su oferta no resulta ser inadecuadas (Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre de 2022).

El carácter excepcional que en nuestra doctrina tiene el fraude de ley nos ha llevado a aplicarlo en supuestos en los que sea patente la manipulación de uno o varios criterios de adjudicación. Lo que, en supuestos como el que nos ocupa supone que la oferta en cuestión sea a precio “cero o casi cero”, pues solo en estos supuestos se produce el supuesto extremo en el que un criterio, originalmente concebido por el órgano de contratación como proporcional, pierde su carácter para convertirse en binario, permitiendo al licitador acaparar todos los puntos de aquel (Resolución 1066/2022 de 15 de septiembre y las que en ella se citan). Bien entendido que, como señaló el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 10 de septiembre de 2020 (C-367/19 *Tax-Fin-Lex*) el importe de una oferta de 0 euros no es determinante de su exclusión.

Para que se produzca el fraude de ley nuestra doctrina requiere que, además, existan prestaciones diferenciadas entre las que el licitador realice una traslación de costes cuyo efecto sea la manipulación de la licitación. Como dijimos en la Resolución 1492/2023 de 16 de noviembre),

“(...) cuando existen diversas prestaciones para cada una de las cuales el PCAP exige (y valora) que se oferte un precio, hemos dicho que la pluralidad de prestaciones es una condición necesaria, aunque no suficiente para apreciarlo. La condición suficiente es que tales prestaciones requieran, de modo específico y exclusivo, la organización de medios materiales, humanos o ambos para poder ser llevada a efecto. En definitiva, que requieran una ordenación autónoma de medios que conlleven costes específicamente atribuibles a tales prestaciones. Es entonces cuando el ofrecimiento de un precio 0 por una prestación puede suponer, al menos prima facie, un intento de manipulación del resultado de la oferta, en tanto ello supone que los costes se trasladan, de modo que sean soportados por otra u otras prestaciones, convirtiendo así el criterio en binario y acaparando todos los puntos.

La adjudicataria ha ofertado, en efecto, un descuento sustancial en el precio de las prestaciones contempladas en el régimen complementario, pero no, como nuestra doctrina exige, un precio “cero o casi cero”. Esta circunstancia excluye la posibilidad de apreciar fraude de ley. No es ocioso insistir en el carácter excepcional que hemos atribuido al instituto y que requiere, por lo tanto, que concurren circunstancias excepcionales, entre las cuales la primera es la que hemos mencionado para desechar su concurrencia en este caso. Esta excepcionalidad, además, se justifica en la propia conformación de la LCSP, que encomienda al órgano de contratación la identificación de las ofertas que, prima facie, no se atienen a la racionalidad económica (por formularse en base a hipótesis inadecuadas, según señala el artículo 149.6 de la LCSP) mediante el establecimiento en los pliegos de los parámetros que hacen que una oferta sea considerada incurso en presunción de anormalidad. La pretensión, que subyace en el recurso, de utilizar el fraude de ley como una suerte de fórmula alternativa a la identificación de las ofertas anormalmente bajas, va considerablemente más allá, por tanto, del muy restringido ámbito que nuestra doctrina le otorga, no se ajusta a las previsiones de la LCSP, por lo que debe ser rechazada.

Sexto. Considera el recurrente que el adjudicatario, cuya oferta fue considerada anormalmente baja, ha omitido costes relevantes en su justificación. Parte para ello el recurrente del coste salarial calculado por el adjudicatario, que cifra en 8.686.371,11 euros. Dice que ese importe corresponde al coste salarial del año 2024. Justifica esta afirmación señalando que los costes salariales del personal a subrogar han sido obtenidos de los establecidos para el personal a subrogar en el Anexo 3 del pliego de prescripciones técnicas (PPT en adelante), excluido el personal sustituto del que se encuentra en situación de incapacidad temporal, a lo que ha añadido el importe correspondiente a 11.999 horas (que son las que serían necesarias para desarrollar los servicios según los ratios de limpieza previamente calculados) a un precio/hora de 13,77 euros. Considera que esos costes no incluyen los incrementos salariales previstos en los Convenios colectivos aplicables para los años 2025 y 2026. Aporta una tabla en la que incluye el “*peso específico*” del personal según las provincias en las que prestan sus servicios, los incrementos de coste de convenio publicado en los años 2025 y 2026 y el incremento ponderado para cada lote, en los siguientes términos:

INCREMENTOS SALARIALES POR CONVENIOS PUBLICADOS ANTES DE PRESENTAR LA OFERTA EL 12/09/2024					
Peso específico (según Clece)	Provincia	Incremento de coste de convenios publicados		Promedio para el lote	
		año 2025	año 2026	año 2025	año 2026
3,28%	Alava	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
3,10%	Asturias	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
1,11%	Avila	3,50%	Pendiente	0,04%	Pendiente
3,15%	Burgos	3,25%	Pendiente	0,43%	Pendiente
2,31%	Cantabria	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
26,29%	Coruña	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
3,05%	Guipuzcoa	3,80%	3,80%	0,12%	0,12%
8,98%	León	3,00%	3,50%	27,00%	0,31%
0,31%	Lugo	4,00%	4,20%	0,01%	0,01%
0,29%	Orense	3,50%	2,00%	0,01%	0,01%
0,14%	Palencia	3,50%	Pendiente	0,00%	Pendiente
13,05%	Pontevedra	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
5,10%	Salamanca	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
4,16%	Segovia	3,50%	5%	0,15%	0,19%
0,06%	Soria	3,50%	Pendiente	0,00%	Pendiente
12,35%	Valladolid	3,50%	Pendiente	0,43%	Pendiente
3,11%	Vizcaya	Pendiente	Pendiente	Pendiente	Pendiente
0,19%	Zamora	4,10%	5%	0,01%	0,01%
Promedio contando únicamente los convenios publicados a fecha de presentación de la oferta (12/09/2024)				1,47%	0,64%

Aplica los incrementos calculados al coste de personal en el año 2024, concluyendo que el incremento medio para cada año, 2025 y 2026, no previsto por el adjudicatario en la justificación de su oferta, asciende a 155.894,65 euros.

El órgano de contratación, por su parte, señala que nos encontramos ante un servicio de resultado, no de horas de servicio o presencia. Lo que exige el contrato es que la empresa cumpla con las frecuencias y el nivel de servicios. Esto significa que la forma en que la empresa organice las prestaciones puede resultar determinante para obtener unos precios más competitivos.

La adjudicataria, por su parte, afirma que el importe incluido en su justificación como coste salarial (código CD-01), por importe de 6.482.366,50 euros, corresponde al coste salarial del personal a adscribir a la prestación del servicio de limpieza y prestaciones relacionadas para todo el periodo de ejecución del contrato. Señala que en el apartado B3) de su justificación afirma que se han tenido en cuenta los distintos Convenios de referencia para los años del contrato. Consecuentemente, dice, a pesar de que no ha incluido un desglose específico del importe que supondrán los incrementos de retribuciones, al no habersele solicitado expresamente por el órgano de contratación, ha considerado en su oferta el incremento de los salarios para los años 2025 y 2026.

Dice que la recurrente se extralimita al solicitar, dice, “(...) *un escandallo más exhaustivo de los costes de mando de obra*”. Señala que el órgano de contratación consideró suficiente su justificación, y que el recurso contra la adjudicación no es la vía apropiada para que otro licitador ponga en duda de manera infundada su justificación sino para que se aprecie un error por parte de la Administración al valorar la oferta. Hace hincapié en que el órgano de contratación, que es quien debe valorar su oferta, no le ha solicitado una justificación pormenorizada del incremento de los salarios incluidos en su justificación.

Concluye señalando que la finalidad que la LCSP otorga al trámite contemplado en el artículo 149 es la de evitar que el órgano de contratación seleccione una oferta que no pueda posteriormente ejecutada, por lo que no estamos ante un mecanismo para que el licitador justifique los componentes de su oferta pormenorizada y exhaustivamente.

Séptimo. Conviene considerar, a continuación, los términos en los que la adjudicataria justificó su oferta a requerimiento del órgano de contratación.

Justifica, en primer lugar, su facturación esperada, que estima en 9.498.368,35 euros. Su importe no ha sido puesto en cuestión por el recurrente, por lo que no resulta necesario pormenorizar los cálculos realizados para obtenerla.

A continuación, expone los capítulos de costes necesarios para la ejecución del contrato. Puesto que el recurrente se alza contra la cuantificación de los costes de personal, nos demoraremos en este capítulo (CD-01 en la justificación). Cuantifica este capítulo en 6.482.366,50 euros anuales. Se incluye en el mismo:

“(...) el importe anual de todos los gastos asociados a conceptos salariales incluyendo salario base, plus por antigüedad, así como el resto de pluses y beneficios que percibiría un trabajador. El valor se determinará como el coste salarial total de los trabajadores que se pretendan adscribir al servicio objeto del presente lote durante la vigencia del acuerdo marco”.

Aborda a continuación el cálculo de las horas anuales estimadas para la prestación del servicio para cada 1.000 m2 atendiendo a cada categoría de superficies. Concluye señalando que serán precisas 315.363 horas para la cobertura de las actuaciones a realizar en el régimen general y 275.533 horas anuales para el régimen complementario, por lo que el importe total de horas necesarias será de 590.896 anualmente.

Dice a continuación que:

“(...) el listado de subrogación contempla un coste incluidas cargas sociales de 8.512.590,60 €/año, una vez descontado el personal de sustitución IT (contemplado en su respectiva partida CD-11), para un personal que efectúa 578.897 horas anuales conforme a los convenios de aplicación”.

Por lo tanto, concluye, para alcanzar las horas de servicio anuales requeridas es necesario incorporar a las anteriores un total de 11.999 horas, que valora en un importe medio de 13,77 euros. Para determinar esta cuantía presenta la siguiente tabla:

Provincia	Peso/Lote	€/Hora	
ALAVA	3,28%	16,15€	13,77
ASTURIAS	3,10%	13,23€	
AVILA	1,11%	12,00€	
BURGOS	13,15%	12,75€	
CANTABRIA	2,31%	12,60 €	
CORUÑA	26,29%	13,64 €	
GUIPUZCOA	3,05%	16,51 €	
LEON	8,98%	12,26€	
LUGO	0,31%	12,23 €	
ORENSE	0,29%	11,93 €	
PALENCIA	0,14%	13,64€	
PONTEVEDRA	13,05%	15,32 €	
SALAMANCA	5,10%	12,40€	
SEGOVIA	4,16%	12,40€	
SORIA	0,06%	12,23 €	
VALLADOLID	12,35%	14,39€	
VIZCAYA	3,11%	16,06€	
ZAMORA	0,19%	12,48€	

Concluye su justificación realizando las siguientes afirmaciones:

- *Se ha considerado el coste del total del listado de subrogación (8.512.599,60 €/año) para garantizar la viabilidad del abono de salarios.*
- *El coste de mano de obra considerado en la oferta es suficiente para asumir el coste del personal a subrogar y el de nueva contratación para prestar las horas ofertadas en Régimen General (315.363 horas/año) y en Régimen Complementario (275.533 horas/año), que son las que prestaría el personal subrogado (578.897 horas/año) más el de nueva contratación (11.999 horas/año).*
- *CLECE, como actual prestataria del servicio en este Lote tendría unos costes muy exigüos o prácticamente inexistentes en las siguientes partidas: costes de subrogación, costes de implantación, dotación de maquinaria como barredoras, fregadoras, sopladoras, rotativas, aspiradoras, así como carros de lencería, carros de limpieza, carros de limpieza de viales, demás útiles y accesorios. Igualmente los remanentes de productos de limpieza y dotaciones de materiales cuya inversión ya están efectuada y distribuida en los centros suponen una reducción significativa en los costes de implantación.*

Séptimo. Antes de abordar, conjuntamente, los dos motivos expuestos, conviene exponer brevemente nuestra doctrina en relación con la justificación de las ofertas consideradas anormalmente bajas y sobre la actuación del órgano de contratación ante esta.

Hemos dicho que 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 e informes emitidos por los servicios técnicos. Para ello, deberá sopesar las alegaciones realizadas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos; ni las unas ni los otros tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe sopesar ambos y adoptar su decisión en base a ellos (Resolución 1254/2020 de 20 de noviembre). En el examen de la justificación el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica (Resolución 528/2022 de 6 de mayo), lo que supone, que, según dijimos en la Resolución 753/2022 de 23 de junio:

“(…) el análisis del Tribunal sobre la valoración técnica de los criterios de adjudicación de esta naturaleza debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación verificando que, no existiendo un error material, la valoración de las propuestas se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente”.

El rechazo de la oferta, por otro lado, exige de una resolución requerida de una motivación más intensa, habida cuenta de su relevancia, que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (Resolución 622/2022 de 26 de mayo).

Por otro lado, el análisis del órgano de contratación deberá tomar en consideración las hipótesis técnicas, jurídicas y económicas que haya tomado en consideración para determinar el precio de mercado de la prestación y para fijar los parámetros para determinar las ofertas formuladas en términos que las hagan anormalmente bajas. Estas hipótesis pueden derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando ese mercado no exista o su funcionamiento no permita deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En cualquier caso, de no fijarse estas hipótesis -o de no existir forma de objetivarlas-, el órgano de contratación no puede construirlas *ex novo* para concluir la inviabilidad de la oferta del licitador (Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre).

De lo que se trata es de examinar la viabilidad de la oferta, esto es, si podrá o no ser cumplida razonablemente. No de examinar concienzudamente todos sus elementos ni de impedir que el cumplimiento de la oferta presentada pueda eventualmente producir un resultado de pérdidas para la empresa licitadora. En definitiva, se trata de valorar si, a pesar de la baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales. No de examinar

minuciosamente todas y cada una de las partidas o de los aspectos de la oferta o de la organización empresarial del licitador, efectuando una injerencia ilícita en la libertad empresarial (Resolución 22/2024 de 12 de enero). Por ello, la exclusión del licitador no puede afirmarse sobre la apreciación de errores en su justificación más o menos relevantes, sino, como hemos afirmado antes, sobre un efectivo contraste objetivo de las hipótesis que ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede o no puede ejecutarse en los términos en los que ha sido formulada (Resolución 639/2024 de 16 de mayo).

Octavo. Como hemos expuesto en el Fundamento de Derecho anterior, la finalidad de la evaluación que corresponde hacer al órgano de contratación sobre la justificación presentada por el licitador cuya oferta haya sido reputada como anormalmente baja no es la de poner de manifiesto errores de más o menos envergadura en aquella, sino llegar a una conclusión razonada sobre la viabilidad de la oferta. Esta es la decisión que, según nuestra doctrina, se encuentra amparada por la discrecionalidad técnica, lo que, según hemos también dicho, el Tribunal solo puede evaluar si ha existido error o arbitrariedad.

Debe también pesar de manera relevante en la solución que adoptemos el hecho de que, como hemos expresado en nuestra doctrina, la exclusión del licitador solo puede producirse cuando de la justificación se deduce, sin lugar a duda, que la oferta no puede ser ejecutada en los términos en que ha sido formulada. Decisión que, también hemos dicho, debe ser objeto de una motivación más intensa, acorde con los trascendentales efectos que para el licitador tiene, que no son otros que los de ser excluido de la licitación.

Así las cosas, no son aceptables los argumentos del órgano de contratación, que, de ser acogidos, harían prácticamente imposible la evaluación de las ofertas reputadas anormalmente bajas. En efecto, que un contrato sea de resultado no implica que para su ejecución no sea preciso disponer los factores humanos y materiales precisos, que tienen un coste. Es precisamente la cuantificación de esos costes la que se debe evaluar con

objeto de concluir si ha sido correctamente realizada, a la vista de las hipótesis formuladas por el órgano de contratación en la documentación preparatoria del contrato y de las que se deduzcan objetivamente del mercado (en este caso, significadamente, los Convenios colectivos aplicables al personal adscrito a la prestación del servicio) y si la contraprestación prevista alcanza a cubrir tales costes. Que el adjudicatario deba ser eficiente en la organización de los factores que requiera la prestación del servicio es cuestión que presupone el procedimiento contemplado por el artículo 149 de la LCSP, puesto que no cabe pensar que un licitador que participe en un procedimiento de licitación no lo haga con la expectativa de alzarse con el contrato, y que para ello presente la oferta que la más eficiente organización de los factores necesarios para el desarrollo de la prestación le permitan sus circunstancias. Esta es, en definitiva, la premisa sobre la que se asienta la evaluación de las ofertas reputadas anormalmente bajas: si esa oferta es la mejor que puede hacer el licitador afectado, y se concluye que no puede ser ejecutada en los términos formulados, no parece razonable pensar que en la fase de ejecución los medios adscritos a la ejecución del contrato vayan a ser más eficientemente organizados para convertir lo teóricamente inviable en prácticamente viable.

Tampoco son aceptables las pretensiones del adjudicatario, que pretende que la evaluación realizada por el órgano de contratación de la justificación de la oferta no puede ser fiscalizada por este Tribunal, lo que no sólo es contrario a nuestra doctrina, sino que desconoce la propia regulación y función del recurso especial en materia de contratación en nuestro Derecho de la contratación pública.

Considerando ya los argumentos del recurrente, debemos concluir en primer lugar que, pese a las confusas razones que esgrime el adjudicatario, hemos de concluir que el recurrente acredita, que en el cálculo de los costes salariales no se ha tomado en cuenta el incremento de las retribuciones previstas en los Convenios aplicables en los años 2025 y 2026. Según expone el recurrente, los costes laborales de los que parte el adjudicatario en la justificación de su oferta corresponden al personal que figura en el listado que se acompaña al PPT (que realizará un total de 578.897 horas) que incrementa en el coste de 11.999 horas que deben realizarse adicionalmente para ejecutar adecuadamente el contrato y que valora en 13,77 euros la hora. Que estos costes corresponden al ejercicio 2024 es cuestión que el Tribunal no pone en duda, puesto que en el listado referido no hay

referencia alguna a que se incorporen los incrementos salariales para los años 2025 y 2026 ni tampoco lo exige el artículo 130.1 de la LCSP.

El método para evaluar los incrementos retributivos es también aceptable, en la línea que el Tribunal mantiene, y es que con ser razonable suponer que en los años 2025 y ~~el año~~ 2026 los costes salariales se incrementarán, vulnera el principio de igualdad imponer un porcentaje de incremento determinado si no está específicamente contemplado en el Convenio Colectivo. Por ello, la estimación de un incremento 0 en los casos en los que el Convenio colectivo no establece su importe para 2025 y/o 2026 es una opción metodológica ajustada al principio de igualdad. Como dijimos en nuestra Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre, las hipótesis que determinan el precio de mercado de la prestación han de ser fijadas por el órgano de contratación, que para ello debe basarse en las que se deduzcan objetivamente de las circunstancias del mercado o vengan exigidas por la legislación (como sin duda son los incrementos retributivos futuros ya contemplados en el Convenio colectivo aplicable a los trabajadores que deban ser adscritos a la ejecución del contrato) o ser elaboradas por aquel si no existen, pero, en todo caso, deben ser expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y ser conocidas por los licitadores. En el caso que nos ocupa, la memoria económica que obra en el expediente de preparación del contrato no formula hipótesis alguna sobre el incremento de las retribuciones de los trabajadores (se limita a elaborar lo que denomina una “*anualidad estándar*” y a multiplicarla por 3 para determinar el valor estimado -apartado 3.3, pág. 8-). Así las cosas, y reiterando que la lógica impone que las retribuciones salariales de los trabajadores se incrementen en 2025 y 2026, la ausencia de determinación de los porcentajes de incremento en alguno de los Convenios aprobados nos lleva a concluir que los únicos incrementos que pueden ser considerados a estos efectos son los que ya figuran en los Convenios aprobados y que, por lo tanto, cuando no exista esta previsión no puede aceptarse que se sustituya por una previsión no contemplada en el expediente.

Por lo que se refiere a la metodología seguida por el recurrente para calcular el montante del déficit de las estimaciones de costes laborales debe también ser considerado correcto. En efecto, el recurrente toma como referencia el coste del personal calculado por el adjudicatario en la justificación de su oferta para el año 2024 y lo incrementa en los porcentajes de incremento medio ponderado de las retribuciones para los años 2025 y

2026 (1,47% y 0,64% respectivamente). El Tribunal ha comprobado la realidad de los cálculos calculando los incrementos reales en las retribuciones por cada trabajador, que arroja un resultado algo superior al calculado por el recurrente (317.101,73 euros en los dos ejercicios considerados).

El recurrente incluye también en su estimación del déficit 303.125,95 euros (que incluye entre signos de interrogación) que se corresponde, dice, con el importe del déficit adicional que habría de computarse si se asume un incremento medio ponderado (que dice que se obtendría de una estimación de incrementos proporcional a la de los Convenios firmados) del 1,89% en el año 2025 y un 3,14% en el año 2026. Este importe, por las razones expuestas anteriormente, no puede ser asumido por el Tribunal.

En conclusión, el Tribunal considera probado que las estimaciones realizadas por el adjudicatario en la justificación de su oferta arrojan un déficit de 311.789,30 euros (hemos tomado en consideración, en este punto, el importe calculado por el recurrente, inferior al obtenido por el Tribunal)

El déficit apreciado nos lleva a concluir la inviabilidad de la oferta. Ante todo, porque, como hemos concluido anteriormente, el adjudicatario, al no prever en su justificación los incrementos salariales previstos en los Convenios aplicables, incumplen una obligación contemplada en ellos. Esto supone que la oferta incurra en el supuesto contemplado en el penúltimo párrafo del artículo 149.4 de la LCSP, con la consecuencia que lleva aparejada:

“(...) en todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201).”

Máxime cuando el beneficio industrial previsto por el adjudicatario (87.765,01 euros por año, lo que supone un total de 175.530,02 euros por la duración del contrato) es insuficiente para enjugar el déficit apreciado.

Por lo expuesto, procede estimar el recurso, acordar la anulación del acuerdo recurrido y ordenar la retroacción del procedimiento a efectos de que se proceda a la exclusión de CLECE, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149.6 de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R. C. S. , en representación de MULTIANAU, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del lote 5 decretado en el procedimiento “*Acuerdo Marco para la selección de empresas que presten servicios generales de limpieza y prestaciones relacionadas en las instalaciones del Ministerio de Defensa en territorio nacional*”, con expediente 2024/JCMDEF/00000026E, convocado por la Junta de Contratación del Ministerio de Defensa y anularlo, ordenando la retroacción del procedimiento a efectos de que se proceda a la exclusión de CLECE, S.A., en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 149.6 de la LCSP.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 5 del procedimiento de contratación de conformidad con lo dispuesto 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES