

Recurso 32/2026
Resolución 72/2026
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 6 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante la recurrente) contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Contratación del servicio de limpieza y otros servicios complementarios, con valor social y medioambiental, de varios centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la central provincial de compras de Cádiz», (Expte. 0000097/2025, CONTR 2025 0000244334), respecto del lote 6, convocado por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación urgente del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 217.620.705,01 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, mediante resolución de la Dirección Gerencia del Hospital Universitario “Puerta del Mar” de 23 de diciembre de 2025 se acordó la adjudicación del contrato, resultando como adjudicataria del lote 6 la entidad ■ (en adelante la adjudicataria). Esta resolución fue publicada en el perfil de contratante el 26 de diciembre de 2025 y remitida a la entidad ahora recurrente con esa misma fecha.

SEGUNDO. El 20 de enero de 2026, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente contra la citada resolución de adjudicación, respecto de lote 6.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano el 23 de enero de 2026.



Finalmente, por la Secretaría del Tribunal se concedió un plazo de cinco días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido en plazo las presentadas por la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta la condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación respecto del lote 6, habiendo de reconocérsele legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, el escrito de impugnación se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre la alegación relativa a la contaminación de los sobres y el adelantamiento de información relevante en la proposición de la adjudicataria.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente manifiesta que tras acceder al expediente de contratación y en concreto a la proposición de la adjudicataria, habría detectado que en el sobre 2 de la misma se adelanta información que es objeto de valoración en el sobre 3.

Los criterios de adjudicación quedan establecidos en el anexo A del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Dentro de los evaluables aplicando juicios de valor, se encuentra el siguiente: «*plan de autocontrol de la calidad*», ponderado con un máximo de 3 puntos, en el que se valora entre otras cuestiones lo siguiente: «*Se valorara igualmente los sistemas propuestos que faciliten la supervisión del servicio por parte de la administración contratante, en particular los referidos a la adecuación de los recursos humanos, al Plan de formación (se valorara el contenido del Plan de Formación que ha de disponer la empresa licitadora para el personal de limpieza sobre sus actividades y como desarrollarlas de manera responsable para su salud y el medioambiente, así como formación específica en técnicas de limpieza y desinfección, materiales y*



aplicación de productos de desinfección aérea. Los contenidos de la formación a impartir al personal de la adjudicataria, serán consensuados con la dirección del centro en función de las necesidades. Para que este criterio sea valorable, el licitador deberá aportar un resumen del contenido del Plan de Formación a impartir a sus trabajadores y la planificación del cronograma de desarrollo del mismo), a la gestión de presencias, planes sociales para la plantilla, etc.»

Por otro lado, existe un criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas, denominado «formación», ponderado con un máximo de 6 puntos, que se valora de la siguiente forma: «La formación de los trabajadores es importante para mejorar y adaptar sus capacidades profesionales, sus conocimientos o sus cualificaciones con el fin de realizar correctamente su actividad y lograr un servicio de calidad.

Se establece un máximo valorable de 20 horas anuales por trabajador.

Se asignará la máxima puntuación de 6 puntos, a la empresa que oferte un mayor número de horas anuales de formación por trabajador (hasta un máximo de 20) relacionadas con el objeto del contrato. La puntuación del resto de ofertas se obtendrá mediante proporcionalidad directa.

En concreto la recurrente se refiere a la documentación que debe figurar en el sobre 2 de las proposiciones».

La recurrente manifiesta que al acceder a la proposición de la adjudicataria ha podido constatar que en el sobre 2 se recoge el número de horas de formación de las actividades formativas, lo que desvela la puntuación a obtener en el sobre 3. Reproduce parcialmente el contenido de la proposición de la adjudicataria llegando a las siguientes conclusiones:

«Duración total de la formación a TODA LA PLANTILLA:

o Modalidad PRESENCIAL: 14

o Modalidad PRESENCIAL y además de otras (SEMIPRESENCIAL, ONLINE, PRÁCTICAS, ENTREGA): 25

o Modalidad únicamente ONLINE: 12.5

Total de horas para TODA LA PLANTILLA: 51,5 horas.

▪ *A mayores se establecen horas de formación para el PERSONAL SELECCIONADO:*

o En el Módulo I “Técnicas de limpieza” un total de 112 horas

o En el Módulo II “Prevención de Riesgos laborales y Salud laboral” un total de 76 horas

o En el Módulo VI “Riesgo Sanitario” un total de 8 horas.

o En el Módulo V “Recursos Humanos” un total de 20 horas.

Por tanto, en total de todos los módulos en modalidades presenciales y semipresenciales para el personal seleccionado serían 216 horas.

▪ *Asimismo, se establece para los PEONES/ESPECIALISTAS las siguientes horas:*

o En el Módulo I “Técnicas de limpieza” un total de 14 horas.

o En el Módulo III “Aseguramiento de la calidad y medioambiente” un total de 2 horas.

Por tanto, en total de todos los módulos en modalidades presenciales y semipresenciales para los peones o especialistas serían 16 horas».

Sobre la repercusión del adelanto de la citada información la recurrente argumenta: «Por tanto, a la vista de lo establecido en los pliegos, es evidente que el número de horas de formación conforme al punto 2.2.1 del Anexo A al PCAP tendría que estar incluidas sólo en el sobre nº 3 (Documentación Económica y documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática) y no en el sobre nº 2 (Documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación no automática). Además, que [ADJUDICATARIA] ha ofertado 283,5 horas de formación cuando lo máximo que establece el criterio 2.2.1 del sobre nº3 son 20 horas. Por tanto, no sólo es que se haya adelantado información de gran relevancia incurriendo en una evidente contaminación de sobres, sino que también el número de horas ofertadas por la mercantil supera ampliamente las previstas en el pliego para la formación».



La recurrente alude al incumplimiento de los artículos 139, 157 y 146.2 de la LCSP y a la cláusula 6.4. del PCAP, respecto a que la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en los que no concurra esta circunstancia. Asimismo, menciona jurisprudencia y diversos pronunciamientos de órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación sobre la cuestión.

La recurrente concluye solicitando la exclusión de la proposición de la adjudicataria con retroacción de las actuaciones para que se proceda a adjudicarle el contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación en su informe se opone a las pretensiones del recurso y solicita su desestimación.

En este sentido argumenta: *«En la valoración del sobre 2 se ha entendido que el plan de formación propuesto por [ADJUDICATARIA] alude a la formación posible, potencial, prevista para la plantilla, sin compromiso cuantificado, describiendo un marco de actuación de formación de la empresa integrado en la explicación del modelo organizativo y de mejora continua del personal, aspecto propio de la valoración técnica cualitativa, no constituye una oferta de horas de formación, sino una descripción de las acciones formativas que podrían impartirse, sin asumir compromiso cuantificado alguno.*

Hay que distinguir entre formación genérica, prevista, claramente descrita por la adjudicataria en su oferta técnica (sobre 2) y horas concretamente comprometidas (sobre 3). La simple enumeración de posibles acciones formativas no equivale a la anticipación del criterio automático.

La concreción y compromiso de las horas por parte de [ADJUDICATARIA] se realiza en el sobre 3, donde se establece el máximo de horas valorable (20 horas anuales por trabajador), lo que no impide que su Plan de Formación contenga muchas más horas de las cuantificables mediante fórmulas y supere ampliamente las previstas en el pliego, no entendiéndose como tal el riesgo potencial de contaminación del juicio del órgano técnico ni viéndose menoscabado el principio de igualdad de trato al resto de licitadores».

Motivos por los que como se ha señalado solicita la desestimación de este motivo de recurso.

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La interesada adjudicataria se opone a las pretensiones del recurso solicitando su desestimación, con fundamento en las alegaciones mediante las que esgrime, en síntesis, los argumentos que se expondrán a continuación.

Manifiesta que incluyó en su proposición dos acciones formativas en el que no se identifican el número de horas, -en la casilla correspondiente de la tabla «horas», se señala «x». Sobre la identificación que realiza la recurrente sobre el número de horas de las acciones formativa indica lo siguiente: *«se incluyó una relación de la oferta formativa a disposición de los empleados del [ADJUDICATARIA]. En relación con dicha tabla, es importante tener en cuenta que:*

i. Tal y como se puso de manifiesto en el proyecto técnico, la oferta de cursos que allí se relacionaba era voluntaria, y correspondía con el paquete formativo a disposición de los empleados. Por lo tanto, no era objeto de valoración en los términos del sobre B.

ii. Aunque no formaran parte de la oferta básica de cursos en sentido estricto, su inclusión encajaba en el punto 1.3 del sobre B, en la medida en que contextualizaban y desarrollaban el concepto más amplio de plan de formación. Como consecuencia, aunque no fueran objeto de valoración en el momento de apertura del segundo



sobre, lo propio era mencionarlos a efectos meramente ilustrativos, con el fin de redondear el contenido de la formación ofrecida por [ADJUDICATARIA].

iii. Los cursos tratan de materias extremadamente diversas, muchas de las cuales no guardan relación alguna con el objeto del Contrato; pueden citarse algunos ejemplos: un curso de “formación en humanización”, que trata sobre los derechos humanos, su protección y cumplimiento; un curso de “formación en igualdad y acoso”, cuyo objetivo es tomar conciencia sobre qué es el acoso, cómo prevenirlo y cómo actuar; o un curso de “resolución de conflictos”, para aprender a gestionar desavenencias en las relaciones interpersonales».

Además, con relación a la indicación numérica contenida en el apartado correspondiente a «duración» en las tablas sobre las mencionadas actividades formativas manifiesta que: «los números de la tabla de cursos voluntarios que se relacionan bajo la columna “duración” se refieren a las sesiones en que se dividen estas formaciones, no a las horas». Alude a jurisprudencia sobre la cuestión y a diversos pronunciamientos de los órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación, en este sentido alude a la irrelevancia de la documentación a la que se refiere la recurrente en el supuesto de que se considerase que hubiera existido, al test de proporcionalidad a realizar en este tipo de supuestos y al principio antiformalista.

En este sentido concluye «También es perfectamente trasladable este criterio a nuestro caso: indicar en el proyecto técnico las sesiones en que se divide un curso de formación no permite conocer su duración concreta en horas, como sostiene el recurso de forma totalmente falaz y especulativa; y más teniendo en cuenta que respecto de los dos cursos ofertados -esto es, los que se mencionan en la primera tabla- no indican ni siquiera el número de sesiones, ya que el proyecto se limita a incluir una “X” en ese apartado».

4. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el núcleo de la controversia.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el artículo 139.2 de la LCSP prescribe que «las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura» y el artículo 157 de la LCSP establece en sus apartados 1 y 2 que: «1. La Mesa de contratación calificará la documentación a que se refiere el artículo 140, que deberá presentarse por los licitadores en sobre o archivo electrónico distinto al que contenga la proposición. Posteriormente, el mismo órgano procederá a la apertura y examen de las proposiciones, formulando la correspondiente propuesta de adjudicación al órgano de contratación, una vez ponderados los criterios que deban aplicarse para efectuar la selección del adjudicatario. 2. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los licitadores deberán presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos: uno con la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, y el otro con la documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas».

En consecuencia, conforme a estas disposiciones normativas transcritas, en primer lugar, deben evaluarse los criterios que no sean cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas; y para garantizar que esa valoración se haga con pleno respeto al principio de neutralidad, se impone la presentación de unos y otros documentos en distintos sobres o archivos electrónicos. Ello es en realidad una garantía para todos los licitadores, al asegurar que, a la hora de valorar las proposiciones cuya ponderación depende de un juicio de valor, ese juicio sea lo más objetivo posible, y no se vea afectado por el conocimiento de la oferta económica, ni por las mejoras ofrecidas por unos u otros licitadores.

En el supuesto que se examina, conviene acudir a lo dispuesto en el PCAP sobre la documentación a incluir en cada uno de los sobres, en este sentido la cláusula: «6.4. DOCUMENTACIÓN ECONÓMICA Y TÉCNICA (SOBRES



ELECTRÓNICOS Nº2 y 3)» establece que: «Cuando se establezcan criterios de valoración evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas, así como criterios evaluables mediante un juicio de valor, la documentación técnica se presentará de modo que los aspectos de la misma que permitan su valoración conforme a criterios de evaluación automática figuren de modo separado a aquellos otros que deban ser valorados conforme a criterios cuantificables mediante un juicio de valor. En tal caso, se presentarán dos sobres electrónicos, el sobre electrónico nº 2: “Documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación no automática.” y el sobre electrónico nº 3: “Documentación económica y documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática”».

Una vez que se ha examinado lo dispuesto en la normativa y en el PCAP, procede entrar en el fondo de la cuestión que se nos plantea, para lo cual es necesario citar la consolidada doctrina de este Tribunal sobre la introducción de aspectos de la oferta evaluables con arreglo a criterios de adjudicación cuantificables mediante fórmulas, en el sobre de documentación a valorar conforme a criterios que dependen de un juicio de valor, recogida, entre otras, en las Resoluciones 137/2014, de 10 de junio, 51/2018, de 23 de febrero, 204/2018, de 29 de junio, 275/2019, de 6 de septiembre, 315/2020, de 24 de septiembre, 180/2021, de 6 de mayo, 398/2021, de 21 de octubre, 277/2022, de 20 de mayo.

Siguiendo la citada doctrina, ha de partirse del antepenúltimo y penúltimo párrafo del artículo 146.2.b) de la LCSP que disponen que *«en todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. La citada evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas».*

Asimismo, el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público establece que *«la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos»*, y el artículo 30.2 del citado Real Decreto prevé que *«en todo caso, la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquéllos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor».*

La finalidad perseguida por la regulación expuesta no es otra que garantizar la imparcialidad y objetividad de los órganos técnicos de la Administración en la valoración de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, evitando que esta valoración pueda resultar influenciada por un conocimiento anticipado de determinados aspectos de la oferta que deben evaluarse en una fase posterior de la licitación mediante la aplicación de fórmulas.

Así pues, el mandato legal de separación y valoración en momentos procedimentales diferentes de una y otra documentación, lejos de ser tildado de formalista, responde a la necesidad de preservar la objetividad e imparcialidad en la valoración de las proposiciones, en aras a hacer efectivo el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 1.1 de la LCSP, piedra angular sobre la que se vertebra cualquier licitación pública. Así las cosas, las cautelas que se establecen para la valoración de los criterios de adjudicación, en los casos en que su cuantificación dependa de un juicio de valor, no son meros requisitos formales del procedimiento sino que tienen por objeto mantener la máxima objetividad posible en la valoración en aras del principio de no discriminación e igualdad de trato entre entidades licitadoras, especialmente en orden a la valoración de los criterios que deben servir de fundamento a la adjudicación del contrato.



Por ello, el conocimiento de la documentación relativa a los criterios de adjudicación que se aplican mediante fórmulas puede afectar al resultado de esta y, en consecuencia, cuando son conocidos los de alguna licitadora, pueden implicar desigualdad en el trato de estas con el consiguiente quebranto, de las garantías de objetividad e imparcialidad y de los principios de igualdad de trato entre licitadoras y del secreto de la oferta consagrados en los artículos 1 y 146.2 de la LCSP.

En este sentido, lo relevante es que se haya anticipado cualquier información sobre aspectos de la oferta sujetos a una evaluación automática, pues ese conocimiento, por mínimo que sea, ya es susceptible de influir en la valoración de la oferta con arreglo a un juicio de valor, sin que haya que demostrar que, en efecto, tal influencia se ha producido, pues basta la mera posibilidad de que así pueda ser para que aquellas garantías legales se vean vulneradas.

No obstante, la anterior doctrina, en la Resolución 324/2022, de 20 de junio, este Órgano se ha pronunciado sobre esta misma cuestión a la luz de la Sentencia 523/2022, de 4 de mayo, recurso 4421/2020, de la Sección 3 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo (ECLI:ES:TS:2022:1642) manifestando lo siguiente: *«El sentido de la prohibición de incluir documentación que corresponde a otro sobre, no es otro que el de no contaminar a la mesa de contratación y velar por los principios de igualdad de trato sin discriminación a los licitadores. Según el Tribunal Supremo, la infracción del deber de secreto de las ofertas no tiene necesariamente que implicar la exclusión automática de la oferta, sino que habrá que analizar, de acuerdo con dicho principio, la incidencia que haya podido tener en la adjudicación. En este sentido recientemente se ha de citar a un supuesto donde la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS), mediante Sentencia nº 523/2022, de 4 de mayo, (presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia), señalaba en primer lugar, que la apreciación de la infracción del deber de secreto en las proposiciones de los licitadores requiere un test jurídico de proporcionalidad para valorar si tal infracción tiene entidad suficiente para incidir en la adjudicación o, por el contrario, si la mera constatación formal de la infracción debe conducir a la exclusión automática de la empresa licitadora adjudicataria (...). La Sentencia del TS analiza en casación, la sentencia dictada por el TSJ Castilla-La Mancha la cual estimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una entidad mercantil al entender que la empresa adjudicataria del contrato controvertido, había infringido el secreto de las propuestas en la licitación (...). La controversia versaba, sobre la posibilidad de aplicar el principio de proporcionalidad en la apreciación de la relevancia de la infracción del deber de secreto de las ofertas, de manera que si su mera constatación debe determinar necesariamente la exclusión automática de la empresa licitadora-adjudicataria o debe ponderarse la relevancia de la infracción y su posible incidencia en la adjudicación. Ya entonces, se señalaba que el vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 no imponía que cualquier infracción del deber de secreto de las ofertas tuviera que implicar la exclusión automática de la oferta y que, en todo caso, los artículos 145.2 y 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debían ser objeto de interpretación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.*

Pues bien, el TS avala esta interpretación y considera necesaria la aplicación del principio de proporcionalidad. Dado que el artículo 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011 nada decía en cuanto a las consecuencias del incumplimiento del deber de secreto de las ofertas, en defecto de los criterios acordados al respecto por el órgano de contratación se impone la exigencia general del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público así como en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/CE, tratándose además de un principio cuya necesaria aplicación en materia de contratación pública está ampliamente reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

En particular, la sentencia del TJUE de 30 de enero de 2020 (asunto C-395/18) hace referencia a la necesidad de aplicación especialmente intensa del principio de proporcionalidad en los motivos de exclusión potestativos. Estima que deben aplicarse las causas de exclusión, en especial las de carácter potestativo, de manera proporcionada, es 14 decir, atendiendo a la relevancia de la infracción y a sus efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma. Considera por tanto que la valoración de la trascendencia de la infracción del deber de secreto de las ofertas que



hicieron tanto el órgano de contratación como el Tribunal de Recursos Contractuales se ajustó al principio de proporcionalidad. Supone pues una excepción a la aplicación del criterio fundado en el principio formalista cuando éste es llevado a su extremo más absurdo.

La finalidad de la norma, por tanto, es evitar la contaminación de los sobres, sobre la base de las circunstancias del caso concreto y valorarlo de acuerdo con el principio de proporcionalidad, excluyendo la oferta únicamente en los casos en que verdaderamente se haya producido esa contaminación. Por tanto, la respuesta debe analizarse caso a caso, y siempre en función de si se han vulnerado las garantías de objetividad e imparcialidad».

Así, conforme a la doctrina expuesta, hay que señalar que, al objeto de verificar la procedencia de la exclusión de la oferta de la adjudicataria, hay que aplicar el principio de proporcionalidad, para, atendiendo a la relevancia de la infracción, valorar si verdaderamente se ha producido esa contaminación de sobres. Hay que tener en cuenta que en el PCAP se indica la inclusión en sobres separados de la documentación técnica para su valoración conforme a criterios de evaluación automática y de aquella documentación técnica susceptible de valoración conforme a criterios de evaluación no automática, pero que no se señalan las consecuencias del incumplimiento de tal requerimiento. Al respecto, hay que indicar que, con la doctrina aplicada tras la citada sentencia del Tribunal Supremo 523/2022, aun cuando el PCAP estableciera expresamente la exclusión de la licitadora, ello no sería óbice para que se deba hacer el test de proporcionalidad para valorar la posible contaminación de sobres. Finalmente, conviene recordar que la pretensión de la recurrente es la directa exclusión de la proposición de la adjudicataria, por lo que en virtud del principio de congruencia el análisis se realizará atendiendo a lo solicitado.

Expuesto lo anterior procede abordar, desde las premisas establecidas, el extremo controvertido; en este sentido la recurrente argumenta que tras el acceso a la oferta de la adjudicataria ha podido comprobar que se desvela en el sobre 2 la información necesaria para la valoración del criterio automático relativo a la formación, ponderado con un máximo de 6 puntos para aquellas propuestas que oferten 20 horas anuales de formación por trabajador y al resto de forma proporcional en función del número de horas incluidas.

Analizado el expediente de contratación por este Tribunal se aprecia que en el contenido del sobre 2 de la proposición de la adjudicataria, respecto del plan de autocontrol de la calidad y en lo que a la formación se refiere, se incluyen dos actividades formativas en las que se detalla en el apartado «horas» con una «x» externalizando así de alguna forma la voluntad de la entidad adjudicataria de no desvelar la información a valorar en el sobre 3. Estos cursos según se indica en la oferta son: «programa on boarding» y «formación PRL específica del puesto de trabajo (s/ art. 19)», como indicamos estas son las actividades dirigidas: «Como formación general se impartirá los siguientes cursos para todo el personal adscrito al contrato (Personal subrogado e incorporación de nuevo personal)» del que se desconoce su duración.

Resulta cierto, como indica la recurrente, que a continuación en la proposición de la adjudicataria se relacionan un catálogo de cursos de formación, sobre el que la adjudicataria manifiesta en su escrito de alegaciones que es la formación voluntaria que se dirige a los empleados de forma general, y así parece desprenderse del contenido de la propia oferta, pareciendo la relación a la que se refiere la recurrente a los cursos que la adjudicataria indica en su oferta que se incluyen como mejora, para que los trabajadores «puedan acceder libremente».

En cualquier caso, como indica la adjudicataria, en la tabla en la que se describen estas acciones formativas existe una celda denominada «duración» que se encuentra cumplimentada de forma numérica, pero no se indica la unidad de tiempo, sobre esta cuestión la adjudicataria manifiesta que no se refiere a horas sino a sesiones. Lo cierto es que, en cualquier caso, del dato no se puede inferir sin ningún género de dudas si nos encontramos ante un número de horas o se trata de otra unidad de tiempo, lo que impide acoger que el adelanto de información al que se refiere la recurrente se haya producido.



Además, atendiendo a las actividades formativas generales que se impartirán a todo el personal adscrito al contrato según recoge la oferta de la adjudicataria, se identifica que en las tablas no se desarrolla la actividad formativa «*programa on boarding*» y de la actividad formación en prevención en riesgos laborales, en las tablas aparece una duración numérica de «10» atendiendo a las que se indica en la tabla que están dirigida a todo el personal, dato que no coincide con el ofertado en el sobre 3 de su proposición que es 20 horas. Por otro lado, indicar que todas las licitadoras, excepto una, ofrecen 20 horas y obtienen la máxima puntuación respecto de este criterio de adjudicación.

Por otro lado, se ha de tener en cuenta que no parece que la supuesta contaminación haya tenido un efecto significativo en la valoración de la propuesta de la adjudicataria respecto de la recurrente, en los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor, dado que según figura en el acta de la sesión de la mesa de contratación de 28 de noviembre de 2025, es la recurrente la que obtiene la mayor puntuación, 45 frente a los 42 puntos de la adjudicataria, siendo realmente decisivos para la adjudicación el importe de la propuesta económica por la que la adjudicataria obtiene más de 4 puntos a su favor respecto de la recurrente.

Al respecto, como se ha reproducido anteriormente en la Resolución 324/2022, de 20 de junio, de este Tribunal, se señalaba que el Tribunal Supremo en dicha sentencia considera necesaria la aplicación del principio de proporcionalidad, dado que el antepenúltimo y penúltimo párrafo del artículo 146.2.b) de la LCSP -ni el artículo 150.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011- nada dice en cuanto a las consecuencias del incumplimiento del deber de secreto de las ofertas, debiendo imponerse la exigencia general del principio de proporcionalidad establecido en el artículo 4.1 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, así como en el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/CE y en el artículo 132.1 de la LCSP, tratándose además de un principio cuya necesaria aplicación en materia de contratación pública está ampliamente reconocida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, siendo por tanto necesario que las causas de exclusión, en especial las de carácter potestativo, sean proporcionadas, es decir, atendiendo a la relevancia de la infracción y a sus efectos desde la perspectiva de la finalidad de la norma.

En definitiva, atendiendo al test jurídico de proporcionalidad, este Tribunal considera: (i) que en el PCAP no se establece que la consecuencia derivada de la ruptura del secreto de la oferta conlleve la exclusión, (ii) que no se desprende con una claridad absoluta que se haya desvelado la concreta información que era objeto de valoración en el sobre 3, (iii) que aunque se aceptara que se hubiera proporcionado información que de forma indirecta hubiera podido producir algún adelanto de información, la misma no ha incidido en la adjudicación del contrato, lo que conlleva que aplicado el test jurídico de proporcionalidad resulte desproporcionada la solicitud de exclusión solicitada por la recurrente.

Con base en estos argumentos procede la desestimación de este motivo de recurso.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre la alegación relativa a la inviabilidad de la proposición económica de la adjudicataria.

1. Alegaciones de la recurrente.

Alega que la proposición de la adjudicataria está muy por debajo de lo ofertado por el resto de licitadores lo que evidencia que su proposición, centrándose en los costes de personal, podría ser viable el primer año, pero no el resto, atendiendo a los correspondientes incrementos de los citados costes de personal. Compara los costes de la oferta de la adjudicataria en comparación con los contenidos en el presupuesto base de licitación. Así argumenta: «*No obstante, estas revisiones del 1,8% a partir del 2027 es una simple previsión, que es muy probable que, como*



viene ocurriendo con carácter general en años anteriores, el incremento salarial sea mucho mayor llegando como en las revisiones ya aprobadas a ser una revisión salarial de un 3% o incluso mayor».

En este sentido, solicita la exclusión de la proposición de la adjudicataria por este motivo.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación en su informe se opone a las pretensiones del recurso y solicita su desestimación. En este sentido viene a argumentar que la proposición de la adjudicataria no se encuentra incursa en valores anormalmente bajos teniendo en cuenta los parámetros establecidos en los pliegos.

Sobre la cuestión argumenta: *«En conclusión, el hecho de que la oferta económica [ADJUDICATARIA] presente un margen empresarial reducido no determina por sí mismo su inviabilidad ni su carácter anormal, máxime cuando no supera los umbrales previstos en el pliego (14.3 del cuadro resumen) y no se acredita incumplimiento alguno de la normativa laboral o de convenio colectivo aplicable».*

3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La interesada adjudicataria se opone a las pretensiones del recurso solicitando su desestimación, con fundamento en las alegaciones mediante las que esgrime, en síntesis, los argumentos que se expondrán a continuación.

Afirma que: *«el recurso, al asumir una subida salarial determinada, se basa en meras suposiciones. Al no haberse negociado el convenio colectivo, la asunción de [RECORRENTE] -que el salario aumentará en un 3% como mínimo- es tan válida como la asunción de [ADJUDICATARIA]».*

Además, argumenta que: *«la oferta presentada por [ADJUDICATARIA] no ha incurrido en presunción de anormalidad en la presente licitación, y es doctrina consolidada de los tribunales administrativos en materia de contratación pública que la observancia de las obligaciones laborales se deberá revisar durante la fase de ejecución del Contrato, no durante la fase de licitación, de modo que el análisis del supuesto incumplimiento del convenio colectivo sólo cabe respecto de las ofertas que incurran en valores anormalmente bajos».* Alude a doctrina sobre la cuestión.

En definitiva, sobre este motivo de recurso concluye: *«(i) La motivación del recurso especial se basa en meras suposiciones y asunciones que no reflejan la realidad de las condiciones laborales establecidas en los convenios colectivos. (ii). Tampoco se aporta prueba alguna que acredite un incumplimiento claro y objetivo del convenio ni del PCAP. (iii). La oferta de [ADJUDICATARIA] cumple íntegramente las exigencias del pliego, y garantiza la adecuada prestación de los servicios objeto del Contrato, así como lo dispuesto en los convenios colectivos de aplicación. (iv). La previsión de exclusión de las ofertas por incumplimiento del convenio colectivo establecida en el PCAP se limita a los supuestos en los que la oferta incurra en valores anormalmente bajos».*

Motivos por los que, como se ha indicado, solicita la desestimación del recurso interpuesto.

4. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el núcleo de la controversia.

En primer lugar, no resulta objeto de controversia, al no ponerlo de manifiesto la recurrente, que la oferta de la adjudicataria no se consideró anormalmente baja a la vista de los parámetros establecidos en los pliegos. En



este sentido el apartado 14.3. del cuadro resumen del PCAP establece: «Se consideran incursas en presunción de anormalidad aquellas ofertas que se desvíen un 25 por ciento al alza sobre el valor medio de las puntuaciones totales obtenidas en todas las ofertas admitidas en los criterios de valoración a tener en consideración para adjudicar este expediente. En caso de que sólo concurra un licitador, la oferta se considerará, en principio, desproporcionada o temeraria si es inferior al precio unitario de licitación de cada lote en más de 30 unidades porcentuales».

En el acta de la sesión de la mesa de contratación, de 28 de noviembre de 2025, se indica que se hacen las pertinentes comprobaciones resultando respecto del lote 6: «que las ofertas anteriores no se encuentran en presunción de anormalidad, de conformidad con lo establecido en el apartado 14.3. del Cuadro Resumen al PCAP», es decir, la mesa de contratación concluyó que ninguna proposición se encontraba en valores anormales a la vista de los parámetros establecidos en los pliegos, circunstancia como indicamos que la recurrente no cuestiona.

Al respecto, el artículo 149.4 de la LCSP dispone que «Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos. La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. (...) En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente. 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».

El precepto contempla, pues, el rechazo de plano de las ofertas incursas en presunción de anormalidad si, tras el procedimiento contradictorio tramitado al efecto que regula el artículo 149.4 del texto legal, el órgano de contratación comprobase que dichas proposiciones incumplen obligaciones laborales y sociales, incluido el incumplimiento del convenio colectivo sectorial vigente. Ahora bien, dicho rechazo solo es predicable, como el precepto reconoce, de las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

En el supuesto analizado, no hallándose la oferta adjudicataria en presunción de valores anormales o desproporcionados, no cabe presumir el incumplimiento de obligaciones; lo que deberá, en su caso, apreciarse durante la ejecución del contrato. En el sentido expuesto, la Resolución 110/2019, de 11 de abril, de este Tribunal ya señalaba que «(...) hemos de partir de la premisa de que el deber de cumplimiento de los convenios colectivos aplicables y de las obligaciones laborales y sociales de todo orden impregna el contenido y espíritu de la nueva LCSP en las distintas fases de los contratos públicos, tanto durante la elaboración de sus bases como en el procedimiento de adjudicación y posterior ejecución de los mismos. Muestra de ello son los múltiples preceptos legales que se ocupan de la materia y no solo los artículos 129, 149 y 201 de la LCSP invocados por la recurrente, puesto que el mandato legal se extiende a todas las partes intervinientes en el proceso, incluido obviamente el órgano de contratación, que ha de tener en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación a la hora de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado de los contratos (artículos 100, 101 y 102 de la LCSP). Ahora bien, partiendo de la anterior premisa, no debe olvidarse que, en el actual marco legal, el eventual rechazo de una oferta económica durante la licitación debe responder a alguna de las causas previstas en el artículo 84 del RGLCAP (falta de concordancia con la documentación



examinada y admitida, superar el presupuesto base de licitación, variar sustancialmente el modelo establecido, comportar error manifiesto en el importe de la proposición o existir reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable) o ser la consecuencia de una falta de viabilidad tras su previa identificación como anormal en aplicación de los parámetros objetivos establecidos en el PCAP (véase el artículo 149 de la LCSP). Como señala la Resolución 373/2018, de 13 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), “la justificación de la oferta y su eventual rechazo solo debe efectuarse en el caso de que se identifique como anormal en aplicación de los parámetros objetivos establecidos en el PCAP. Por tanto, la primera cuestión a dilucidar es si la oferta adjudicataria resultaba presuntamente anormal de acuerdo con esos parámetros. Solo en caso afirmativo resultarían relevantes las restantes cuestiones planteadas en el recurso: si la oferta de CLECE está por debajo del convenio colectivo sectorial y si la norma de aplicación sobre el acto de adjudicación impugnado debe ser la LCSP”».

Y este criterio se ha reiterado en resoluciones posteriores de este Tribunal como la 339/2019, de 18 de octubre, donde señalábamos que «(...) la oferta económica presentada por IGS -adjudicataria- no estaba incurso en presunción de anormalidad de acuerdo con los parámetros objetivos previstos en el pliego, razón por la cual no podemos presuponer sin más que va a incumplir sus obligaciones laborales en base a los motivos alegados por la recurrente, ya que de acuerdo con lo expuesto sólo procedería la exclusión de su oferta cuando estando incurso inicialmente en anormalidad y tras la tramitación del correspondiente procedimiento contradictorio, no hubiera justificado la viabilidad de la misma, debiendo además el órgano de contratación, para el caso de que con ocasión de la justificación aportada por la licitadora no quede acreditado el cumplimiento del convenio colectivo de aplicación, proceder a su rechazo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.4.e) de la LCSP».

Con base en las consideraciones realizadas, teniendo en cuenta que no es presumible el incumplimiento futuro de una oferta que no está incurso en presunción de anormalidad, el recurso debe ser desestimado. Así lo ha considerado este Tribunal en otras ocasiones más recientes como, por ejemplo, en la Resolución 507/2024, de 15 de noviembre.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución de adjudicación del contrato denominado «Contratación del servicio de limpieza y otros servicios complementarios, con valor social y medioambiental, de varios centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud adscritos a la central provincial de compras de Cádiz», (Expte. 0000097/2025, CONTR 2025 0000244334), respecto del lote 6, convocado por el Hospital Universitario Puerta del Mar de Cádiz, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación respecto del lote 6.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de



Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

