

**Recurso 631/2024**  
**Resolución 68/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 31 de enero de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.**, contra la resolución de adjudicación, de 25 de noviembre de 2024, del contrato basado en el «acuerdo marco de homologación de servicios integrados para la seguridad interior de los inmuebles del área de gestión sanitaria de Osuna», (Expediente CBAMCL 109/2024, CONTR 2019 279185), lote 48, promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío, 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.** Mediante resolución, de 25 de noviembre de 2024, el órgano de contratación acuerda adjudicar el contrato basado citado en el encabezamiento de la presente resolución, respecto del lote 48, a la entidad SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA, S.A. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante el 26 de noviembre de 2024 y notificada a la entidad ahora recurrente el 27 de noviembre. El valor estimado del contrato basado asciende a 1.645.536,38 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 19 de diciembre de 2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A. (en adelante la recurrente), contra la citada resolución de adjudicación de 25 de noviembre de 2024.

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 que posteriormente y tras su reiteración, fue recibido.

Mediante Resolución MC4/2025, de 17 de enero de 2025, este Tribunal adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndolas presentado la entidad SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A. (en adelante, 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. Acto recurrible.**

En el presente supuesto aunque el recurso materialmente se interpone contra la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, desde una perspectiva formal se impugna la adjudicación acordada en un contrato basado en un acuerdo marco cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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.b) y 2.c) de la LCSP.

### **TERCERO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación de acuerdo con el artículo 48 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, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la recurrente.**

Siendo la recurrente licitadora en el contrato basado indicado, durante la valoración de las ofertas, el 23 de octubre de 2024, el órgano de contratación le solicita la siguiente aclaración a la recurrente:

*«encontrándose éste en la fase de la valoración de la oferta presentada por ustedes; de conformidad con lo establecido en la cláusula 25.2.2.A. del PCAP del Acuerdo Marco “Contenido de la documentación. Documento K). Oferta económica”:*

*La oferta económica deberá expresar el importe global del coste de los servicios, para cada lote que se licite.*

*Además, se deberán detallar los siguientes importes:*

*- Importes ofertados, por hora, de cada una de las actividades que intervengan en la modalidad que corresponda.*

*Estos importes no podrán ser superiores a los ofertados por la persona licitadora en el acuerdo marco ni inferiores a los establecidos en el CCEES-2021.*

*- Importe ofertado, por hora, de la modalidad que constituya el objeto del contrato basado.*



- *Importe total básico ofertado del contrato basado.*
- *Importes ofertados de complementos. Estos importes no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES-2021.*
- *Porcentaje de costes indirectos aplicado para la conformación de la oferta. Este porcentaje no podrá ser superior al ofertado en el acuerdo marco de homologación.*
- *Porcentaje de gastos generales aplicado para la conformación de la oferta. Este porcentaje no podrá ser superior al ofertado en el acuerdo marco de homologación.*
- *Porcentaje de beneficio industrial aplicado para la conformación de la oferta. Este porcentaje no podrá ser superior al ofertado en el acuerdo marco de homologación.*
- *Importe total de la oferta, que deberá venir expresada en letras y en números.*

*Y al objeto de poder comprobar que:*

- 1. Los Importes ofertados, por hora, de cada una de las actividades que intervengan en la modalidad que corresponda, no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES en vigor.*
- 2. Importes ofertados de complementos no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES en vigor».*

Tras la presentación de la documentación solicitada por parte de la recurrente, se procede a la valoración de las ofertas presentadas, la misma queda reflejada en informe técnico, de 7 de noviembre de 2024. En el apartado k) del mismo se procede a evaluar las proposiciones respecto de las ofertas económicas, indicando que en primer lugar se procederá a verificar el cumplimiento de las mismas en relación con lo establecido en el PCAP -contenido anteriormente reproducido-, manifestando en lo relativo a los importes que: «no pueden ser inferiores a los establecidos en el CCEES-2021» -Convenio colectivo estatal de empresas de seguridad-.

Al realizar esta verificación respecto de la oferta de la recurrente se indica lo siguiente:

*«GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.U.:*

*Según establece el Pliego de cláusulas administrativas particulares:*

- *Importes ofertados de complementos. Estos importes no podrán ser inferiores a los establecidos en CCEES-2021.*

*La empresa GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.U. aclara que el plus antigüedad (coste hora) sin costes de la Seguridad Social que utiliza para el cálculo del coste del complemento de antigüedad para los ejercicios 2024, 2025 Y 2026 son respectivamente: 0,36 € y 0,37 € Y 0,39 €.*

*Estos costes hora se encuentran por debajo del coste hora de Convenio de aplicación, que se calcula en 0,69 € y 0,70€ y 0,72 € para 2024, 2025 y 2026 respectivamente, en base a la media del número de quinquenios del personal que actualmente presta el servicio (1,90).*

*Se aprecia por esta comisión técnica que la empresa GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.U ha incumplido esta limitación establecida en la cláusula 25.2.2.A del PCAP».*

Con fecha 25 de noviembre de 2024, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación, de la que se extrae la exclusión implícita de la oferta de la recurrente. Pues bien, este acuerdo es el impugnado por la recurrente en lo relativo a la exclusión de su proposición.

## **SEXTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.**

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Como cuestión preliminar y con relación al convenio colectivo de aplicación, se debe manifestar que no es cuestión controvertida que el convenio colectivo aplicable es el Convenio Colectivo estatal de empresas de seguridad (código de convenio n.º 99004615011982), para el periodo 2023-2026, que fue suscrito, con fecha 21 de octubre de 2022. (en adelante CCEES).



Afirma que la cuantía correspondiente al quinquenio en atención al CCEES, es el siguiente:

Categoría	Valor quinquenio – euros		
	2024	2025	2026
Vigilante de seguridad.	43,22 €/mes	44,52 €/mes	45,86 €/mes

Alega que «no se puede afirmar que el complemento de antigüedad ofrecido por GRUPO CONTROL se encuentre por debajo de lo establecido en el Convenio, al no aplicar la media de quinquenios de los trabajadores asignados al servicio. Esto se debe a que, en ningún momento, ni en los pliegos ni en la solicitud de aclaración de la oferta, se ha mencionado que el cálculo deba realizarse conforme a la media de antigüedad de los trabajadores. Únicamente se estipula que el cálculo debe realizarse conforme al convenio, tal como se procedió y se ha acreditado».

Alude a la doctrina *lex contractus*, sobre la misma manifiesta lo siguiente: «en los Pliegos nada se establece al respecto y porque nada se indicó sobre ello en la solicitud de aclaración; en segundo lugar, porque la media actual de quinquenios es una cuantía voluble y variable, y variará de año a año, por lo que la media que pudiese indicarse en el día de hoy puede resultar totalmente errónea para los diferentes años de vigencia de contrato; y en tercer lugar porque ello deriva en una clara vulneración del principio de igualdad entre licitadores. Dicho de otra forma, la media del número de quinquenios que actualmente presta el servicio hoy es 1,90, tal y como indica el informe técnico de valoración, pero el año que viene variará en función de los quinquenios que vayan cumpliendo el personal. Esto abre un extenso abanico interpretativo que claramente perjudica a la igualdad entre licitadores».

Sobre lo anterior, considera que: «el órgano de contratación se ha extralimitado ostensiblemente en su interpretación de la cláusula 25.2.2.A. de los Pliegos, que en ningún momento estipula que el complemento por antigüedad se haya de expresar en relación a la media de antigüedad de las personas trabajadoras adscritas al servicio. Mi mandante, según se extrae de la cláusula 25.2.2.A. de los Pliegos, solo estaba obligada a ofertar una cuantía igual o superior a la estipulada en el Convenio Colectivo en concepto de complemento por antigüedad, como así hizo. Sin embargo, nada dicen los Pliegos sobre la forma de expresar dicha cuantía ni de relacionarla con el expediente de contratación para el que se oferta».

Además de lo anterior, la recurrente argumenta que el requerimiento de aclaración adolecía de falta de claridad en este extremo. Asimismo, invoca la falta de claridad en los pliegos que pudo inducir a error a los licitadores, sobre lo anterior argumenta: «la doctrina administrativa ha afirmado que cualquier ambigüedad o falta de claridad en el

pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) puede inducir a error a los licitadores, lo que vulnera directamente el principio de igualdad de trato y transparencia. En este caso, la fórmula para el cálculo de la oferta económica, al no estar claramente definida ni ajustarse a los principios mencionados, provoca una situación de confusión y desigualdad, ya que impide la correcta comparación objetiva de las ofertas y desemboca en la problemática ante la que nos encontramos, cuatro de los cinco licitadores que concurrieron a la licitación fueron excluidos por motivos idénticos».

Considera respecto de la actuación del órgano de contratación que: «podría haber sido conforme a Derecho si, en el requerimiento de aclaración de la oferta, el órgano hubiese expresado con claridad cómo quería que se le indicase el coste por hora del complemento por antigüedad, en cuyo caso, entonces sí, los licitadores habrían podido actuar en igualdad de condiciones y bajo las mismas reglas».

Por todo lo anterior, la recurrente solicita que se anule la adjudicación y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la comisión de la infracción.



## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso, se opone al mismo argumentando en síntesis lo siguiente:

Manifiesta que el cálculo se ha realizado atendiendo a lo regulado en el PCAP -cláusula 25.1., apartado 7.3.b), que establece: «*Dado que a la hora de la preparación del contrato se desconoce el perfil de las personas trabajadoras que van a ejecutar la prestación, y por lo tanto la antigüedad de cada uno de ellos, para el cálculo del plus de antigüedad se establece el siguiente criterio:*

- *Para el caso de contratos basados que sean una continuación de unos servicios que ya vinieran prestándose se aplicará, a cada puesto, una antigüedad igual a la media de las antigüedades de las personas trabajadoras que vinieran realizando la prestación”*

*Estas cláusulas fundamentan la metodología empleada por el Órgano de Contratación para evaluar las ofertas económicas, asegurando la uniformidad en el proceso de valoración.*

*2º. La objetividad del Órgano de Contratación para el cálculo del complemento de antigüedad objeto de la reclamación reside, por lo tanto, en lo establecido por el PCAP, lo cual se encuentra a su vez desarrollado en la Guía para la Contratación a través del Acuerdo Marco de homologación de servicios para la seguridad interior con destino a inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales (en adelante, la Guía), de 17 de mayo de 2024, de la Dirección General de Contratación de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos. Más concretamente para el caso que nos ocupa, en su apartado 7.3.2. Cálculo del coste de los complementos ».*

Argumenta con relación al incorrecto requerimiento de aclaraciones lo siguiente: « *3º. La alegación del reclamante según la cual en la solicitud de aclaración emitida por el Órgano de Contratación “no se especificó que el Plus de antigüedad debía ser expresado en virtud de la media actual de quinquenios del personal trabajador” carece de fundamento, por un lado, debido a lo recogido tanto en el PCAP como en la Guía, donde dicho requisito se expresa convenientemente según se ha recogido en el punto anterior del presente escrito; por otro, debido a la propia naturaleza y finalidad de la solicitud de aclaración, que no es la de informar o corregir a la empresa licitadora, sino la de reclamarle la ampliación de parte de la información facilitada en primera instancia con el fin de evaluar la adecuación de los términos de su oferta a los límites impuestos en el PCAP, que, en el caso que nos ocupa, son los relativos al cálculo del complemento por antigüedad de los empleados».*

En este sentido el órgano de contratación manifiesta: «*Tal extremo se concreta en la cláusula 25.2.2.A. del PCAP, que exige la inclusión entre los datos de la oferta económica de los importes de los complementos, aclarando que estos “no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES-2021” (por el CCEES-2023-2026). De esta manera, atendiendo a que la no inclusión de la media de los quinquenios de antigüedad en el cálculo del precio ofertado en concepto de plus de antigüedad resulta en una bajada de precios que repercute directamente en la disminución de las retribuciones de los trabajadores por debajo de los límites del Convenio, y no obstante la alegación del reclamante respecto a que “no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión” de la persona licitadora, el presente Órgano de Contratación considera que la omisión de la media de los quinquenios en el cálculo de la oferta económica debe implicar la exclusión de la persona licitadora en cumplimiento a lo establecido en la cláusula 25.2.2.A. del PCAP».*

Reproduce en su informe el sistema que ha utilizado para aplicar el cálculo del citado complemento, y recuerda que el «*criterio empleado por el Órgano de Contratación para calcular la antigüedad y el coste asociado es idéntico al utilizado por las empresas ILUNION y SECURITAS, que aplicaron la misma metodología basada en la antigüedad media de los trabajadores y en los valores establecidos por el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad (CCEES) 2023-2026. Esta coincidencia refuerza la validez del método empleado.*



*El cálculo parte de la antigüedad media de los trabajadores subrogados, según el listado oficial del Anexo XXVIII del expediente».*

Concluye afirmando lo siguiente: *«el cálculo realizado por el Órgano de Contratación refleja de manera inequívoca la aplicación de criterios objetivos y uniformes basados en el listado oficial del Anexo XXVIII y en las disposiciones del Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad (CCEES) 2023-2026. Este enfoque garantiza que:*

- Cumple con los criterios establecidos en el PCAP y el convenio colectivo: Se han aplicado los métodos exigidos para el cálculo del complemento de antigüedad, asegurando transparencia y adherencia normativa.*
- Se basa en el listado oficial de subrogación: El cálculo utiliza como referencia exclusiva el listado contenido en el expediente, evitando errores como los detectados en la propuesta del recurrente.*
- Garantiza equidad y uniformidad: Todos los licitadores han sido evaluados bajo los mismos parámetros objetivos, sin beneficios o penalizaciones arbitrarias.*
- Es consistente con los métodos de otras licitadoras: El criterio coincide con el empleado por otras empresas participantes, como ILUNION y SECURITAS, lo que refuerza la validez e imparcialidad del proceso».*

Motivos por los que solicita la desestimación del recurso.

### **3. Alegaciones de la adjudicataria.**

La interesada se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos.

La entidad alude en síntesis a que la recurrente incluyó en su oferta unos valores para el complemento de antigüedad inferiores a los establecidos en la invitación a participar en el contrato basado en el acuerdo marco de referencia siendo esto causa de exclusión según lo previsto en la misma. Así manifiesta: *la entidad recurrente, por medio de la propuesta formalizada, incumplió y contravino la premisa básica de no ofertar por debajo de las cuantías consignadas en el presupuesto base de licitación desglosado por el organismo contratante.*

*Expuesto lo anterior, este Tribunal puede apreciar cómo, efectivamente, la oferta presentada por Grupo Control en este extremo es manifiestamente inferior a los límites previstos en el Pliego, debiendo ser excluida del procedimiento.*

*A la luz de lo expuesto, resulta ciertamente contradictorio que, por medio del recurso interpuesto, la entidad recurrente reivindique el carácter vinculante de los Pliegos mientras que, de manera simultánea, alegue la existencia de una supuesta ambigüedad u oscuridad en su contenido.*

*Muy al contrario de como pretende hacer ver la ahora parte actora, el Pliego no adolece de ninguna clase de oscuridad o ambigüedad que pudiera comprometer las garantías del presente procedimiento licitatorio. De hecho, una mera división entre el número de horas presupuestadas y las partidas asignadas a los complementos de antigüedad previstos para cada año permite concluir con toda clase de certezas la tarifa mínima exigida en dicho extremo para el presente contrato basado.*

*Como acertadamente sostiene la entidad recurrente, los pliegos se configuran como la lex contractus del procedimiento, de tal suerte que la presentación de ofertas supone la aceptación incondicionada del contenido del mismo, tal y como prevé el artículo 139 LCSP.».* Afirma que si la recurrente no estaba de acuerdo con la forma en la que el presupuesto se había elaborado debió impugnar los pliegos, alude a la doctrina sobre la impugnación indirecta de los pliegos con ocasión del recurso contra un acto posterior.

Sobre la supuesta oscuridad del PCAP argumenta: *«De esta forma, del contenido del propio documento de invitación se infería sin ninguna clase de duda qué cantidad debía ser ofertada en el extremo ahora objeto de*



*controversia, sin que el pliego adoleciera de la obscuridad que por medio del recurso presentado pretende hacer ver la entidad recurrente».*

En segundo lugar, la adjudicataria manifiesta que en cualquier caso la recurrente vía aclaraciones procedió a modificar su oferta inicialmente presentada. En este sentido, realiza diversos cálculos llegando a las siguientes conclusiones para el ejercicio 2024: *«En base a lo anterior, se observa como el precio hora ofertado en un primer momento (16,79€/hora) no se corresponde con el resultante de aplicar la estructura de costes prevista al total de costes de mano de obra directa (29.504,25€/1.782 horas = 16,56€/hora), constituyendo ello una palmaria modificación de la oferta».*

Para el ejercicio 2025, *«En base a lo anterior, se observa como el precio hora ofertado en un primer momento (17,29€/hora) no se corresponde con el resultante de aplicar la estructura de costes prevista al total de costes de mano de obra directa (30.409,78€/1.782 horas = 17,06€/hora), constituyendo ello una palmaria modificación de la oferta.*

*De esta forma, nuevamente la entidad recurrente, por medio de la aclaración formalizada, ha procedido a modificar el precio hora ofertado, pasando éste de 17,29 € a 17,06€, lo cual se encuentra expresamente vedado por la inveterada jurisprudencia habida a tal efecto».*

Para el ejercicio 2026: *«En base a lo anterior, se observa como el precio hora ofertado en un primer momento (17,81€/hora) no se corresponde con el resultante de aplicar la estructura de costes prevista al total de costes de mano de obra directa (31.329,52€/1.782 horas = 17,58€/hora), constituyendo ello una palmaria modificación de la oferta.*

*De esta forma, nuevamente la entidad recurrente, por medio de la aclaración formalizada, ha procedido a modificar el precio hora ofertado, pasando éste de 17,81 € a 17,58€, lo cual se encuentra expresamente vedado por la inveterada jurisprudencia habida a tal efecto».*

Motivos por los que solicita que se desestime el recurso.

### **SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes procede entrar en el fondo de la controversia que se centra en analizar el acuerdo implícito de exclusión de la proposición de la recurrente por incumplir la limitación contenida en la cláusula 25.2.2.a. del PCAP que se desprende de la adjudicación del contrato basado.

Este incumplimiento se concreta en que la proposición de la recurrente incluiría un importe relativo al *«plus de antigüedad»* por debajo del coste hora del convenio colectivo de aplicación. Según se desprende del acto impugnado la oferta de la recurrente incumpliría uno de los requisitos lo exigidos en el apartado k) relativo a la oferta económica de acuerdo con lo recogido en la citada cláusula 25.2.2.a. del PCAP y que se concreta en la infracción de lo siguiente: *«Importes ofertados de complementos. Estos importes no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES-2021».*

Como se ha indicado la motivación de la exclusión sería la siguiente: *«la empresa licitadora GRUPO CONTROL SEGURIDAD S.A.U. aclara que el plus de antigüedad (coste hora) sin coste de la seguridad social que utiliza el cálculo del coste del complemento antigüedad para los ejercicios 2024, 2025 y 2026 son respectivamente: 0,36, 0,37 y 0,39 €. Estos costes hora se encuentran por debajo del coste hora del Convenio de aplicación, que se calcula en 0,69 € y 0,70 € y 0,72 € para 2024, 2025 y 2026, respectivamente, en base a la media del número de quinquenios del personal que actualmente presta el servicio (1,90)».*



Adicionalmente, según se infiere del informe del órgano de contratación, en realidad, la oferta de la recurrente se excluye dado que no respetaría el importe recogido en el CCEES teniendo en cuenta la antigüedad media de los trabajadores sujetos a la subrogación empresarial, lo que en el informe técnico de valoración de las ofertas se reconduce, como se ha reproducido, al incumplimiento del convenio colectivo de aplicación respecto del citado complemento.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el concepto de antigüedad media está recogido en el PCAP del acuerdo marco a la hora de realizar el presupuesto base de licitación (PBL) de los contratos basados. Así en la cláusula 25.1. se establece: «*Elaboración de la documentación preparatoria del contrato basado: “Documento de licitación”*» y en lo relativo a los pluses dentro del apartado correspondiente al presupuesto del contrato basado, se indica en el apartado 7.3.b) Cálculo del coste de los complementos: «*Plus de antigüedad: Dado que a la hora de la preparación del contrato basado se desconoce el perfil de las personas trabajadoras que van a ejecutar la prestación, y por lo tanto la antigüedad de cada uno de ellos, para el cálculo del plus de antigüedad se establece el siguiente criterio: i) Para el caso de contratos basados que sean una continuación de unos servicios que ya vinieran prestándose se aplicará, a cada puesto, una antigüedad igual a la media de las antigüedades de las personas trabajadoras que vinieran realizando la prestación*». Es decir, que esta previsión está dirigida al órgano de contratación y establece los criterios para calcular el PBL del contrato basado y no como una imposición a los licitadores a la hora de elaborar sus ofertas.

La forma de presentación de la proposición económica de los licitadores en los contratos basados queda regulada en la cláusula 25.2.2.A., documento K) que indica -como anteriormente se ha reproducido- que la oferta económica deberá expresar el importe global del coste de los servicios, estableciendo que se tienen que indicar los importes ofertados en complementos salariales sin que estos puedan ser inferiores a los establecidos en el CCEES.

Pues bien, como cuestión preliminar, se ha de mencionar que en la presente licitación no se establece -en los contratos basados- parámetros para detectar ofertas anormales o desproporcionadas, sí en el acuerdo marco. A la vista de lo anterior, la causa de exclusión por el incumplimiento del CCEES se reconduciría a que el órgano de contratación considera que derivado del importe ofertado, se va a incumplir el convenio colectivo de aplicación en tanto que no cubriría los costes derivados de abonar el correspondiente complemento personal de antigüedad recogido en el artículo 42 del CCEES. Es decir, entendemos, que de alguna forma la oferta es excluida porque se considera que la misma no sería viable por incumplimiento del convenio colectivo y desde esta perspectiva se abordará el objeto de la controversia.

Sentado lo anterior, el órgano de contratación considera que del contenido de la proposición los costes establecidos no respetarían lo establecido en el CCEES atendiendo a la antigüedad media del personal que figura en el listado de subrogación.

Sobre lo mencionado y como se ha venido avanzando, el hecho de que el órgano de contratación haya utilizado la fórmula de la antigüedad media a la hora de calcular el PBL del contrato basado, no quiere decir que si un licitador atiende a la antigüedad real de los trabajadores afectados por la subrogación, este hecho vaya a suponer el incumplimiento, en todo caso, de los importes reflejados respecto del citado complemento en el CCEES. Es decir, que si bien el órgano de contratación de alguna forma argumenta que el uso de esta fórmula garantiza la evaluación en igualdad de condiciones de los licitadores, lo cierto, es que a la vista del pliego: ni esa fórmula se establece como obligatoria respecto de la elaboración de las ofertas por parte de los licitadores, ni su falta de aplicación ha de conllevar el incumplimiento automático de los importes del CCEES, ni tampoco supone el incumplimiento directo de una cláusula que implique la exclusión de una oferta.



A la vista de lo argumentado por el órgano de contratación, el dato de la antigüedad por quinquenios atendiendo a la antigüedad media de los trabajadores sería un dato fijo, puesto que de las alegaciones del órgano de contratación se deduce que los licitadores debían reproducir el dato que aparece en el propio PBL. En este sentido, si ello era así, el órgano de contratación debió por claridad expresarlo claramente en el pliego, por ejemplo, consignándolo como un dato fijo no susceptible de variación. Sin embargo, aparentemente, el dato podía ser ofertado por los licitadores libremente lo que nos lleva a que el PCAP no es claro. Ante esta oscuridad, como ya ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones, la interpretación que se haga nunca podría resultar contraria a los principios de igualdad y concurrencia, ni resultar desfavorable para los licitadores que no son responsables de dicha oscuridad.

Así, entre otras, en la Resolución 63/2016, de 10 de marzo, este Tribunal ya se ha pronunciado en el sentido de que los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1288 preceptúa que *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad.”*

Por otro lado, se ha de indicar que el hecho de que exista subrogación empresarial derivada del convenio colectivo de aplicación no implica necesariamente que exactamente las mismas personas trabajadoras a las que afecte la subrogación empresarial vayan a ejecutar el contrato durante la totalidad de la duración del mismo. En este sentido se ha ido manifestando este Tribunal en otras ocasiones en las que se ha analizado esta cuestión argumentando que: *«en relación con la información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo, a la que se refiere el artículo 130 de la LCSP, el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017, de 9 de junio, 233/2018, de 2 de agosto, 335/2019, de 18 de octubre, 226/2020, de 2 de julio, 97/2021, de 20 de mayo, 221/2022, de 8 de abril, 225/2023, de 28 de abril, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.*

*Por tanto, como venimos argumentando el mero hecho de que el número de trabajadores que aparezca en la oferta de la entidad adjudicataria no coincida con el número de personal a subrogar, que es lo que mantiene la recurrente, no resulta argumento suficiente para que la mesa hubiera podido proceder a la exclusión de la proposición presentada por la entidad adjudicataria». Es decir, que aunque se aceptara que el licitador no hubiera comprendido en su oferta el coste derivado del pago del complemento de antigüedad respecto de la totalidad del personal a subrogar, ello, no quiere decir obligatoriamente que se vaya a incumplir el CCEES, puesto que el análisis debe realizarse desde la perspectiva de la prestación a realizar y no del personal objeto de subrogación.*

Además, en el presente supuesto, el órgano de contratación ampara la exclusión en un supuesto incumplimiento del coste del complemento de antigüedad establecido en el CCEES atendiendo a la antigüedad media del personal objeto de subrogación empresarial, mientras que la recurrente facilita en su aclaración el desglose según lo previsto en el convenio. Es decir, atendiendo a la motivación de la exclusión aunque la misma se ampara en la previsión del PCAP con relación a los contratos basados sobre que los *«importes no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES-2021»*, en realidad no se demuestra en el acuerdo implícito del órgano de contratación que los importes sean inferiores a los establecidos en el convenio, sino que se limita a comprobar que los importes son inferiores a los establecidos en el PBL calculado por el órgano de contratación que parte de un dato que es la antigüedad media, ficción establecida en el PCAP para el cálculo de este concepto en el PBL. Por lo tanto, no cabe deducir a la vista de la motivación incluida en la resolución de adjudicación que haya



quedado demostrada la causa de exclusión establecida en el PCAP que es, como se ha indicado, el incumplimiento del CCEES.

Tampoco procede admitir la alegación de la entidad interesada que argumenta que estos importes aparecen en el PBL y que el licitador los admitió al presentar la oferta. Sobre esta afirmación, se considera que teniendo en cuenta que la reducción de la proposición económica respecto del PBL es objeto de valoración (hasta 42 puntos sobre 100), no existiría a priori inconveniente en que una partida se reduzca con el objeto de obtener una mayor puntuación siempre y cuando la proposición sea viable y no incumpla el convenio colectivo de aplicación circunstancia que en este supuesto, como venimos argumentando, no se ha probado.

Adicionalmente, este Tribunal considera que a efectos de la exclusión de la proposición por el motivo relativo a una insuficiencia en la oferta con relación a estos costes podría ser de aplicación la posibilidad de compensación entre distintas partidas de forma similar a la doctrina que este Órgano mantiene con relación a las ofertas anormales o desproporcionadas. Dicha doctrina se contiene, por ejemplo, en la Resolución 555/2023, de 3 de noviembre, que manifiesta lo siguiente: «(...) Por los mismos motivos expuestos, ha de darse la razón a la recurrente cuando afirma que los déficits de determinadas partidas de costes podrían ser compensadas con el beneficio industrial. En efecto, este Tribunal en una de sus resoluciones más recientes, en concreto en la Resolución 467/2023, de 22 de septiembre, ha puesto de manifiesto que el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre las más recientes, Resoluciones de este Tribunal 371/2022, de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero y 50/2023 a 54/2023, de 23 de enero, y del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre).

*En este sentido, en términos generales, si la licitadora ha omitido en la justificación de la viabilidad de su oferta determinados costes, a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insuficiente, o no han ido debidamente acreditados, dichos costes deben disminuir el beneficio industrial estimado en su justificación, en cuanto ello sea posible, sin necesidad de que la entidad licitadora deba hacer una mención expresa sobre esta cuestión (Resoluciones de este Tribunal 22/2023 y 24/2023, de 13 de enero y 467/2023, de 22 de septiembre).*

*En el presente caso, no consta que en la evaluación de la viabilidad de la oferta de la UTE ahora recurrente el órgano de contratación haya tenido en cuenta la posibilidad de que la supuesta insuficiencia de la partida referida a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la “Base de Precios de Paisajismo” para la ejecución de partidas extraordinarias y de suministro/medición, pueda ser considerada válida si se puede entender subsumida dentro de la oferta global o del beneficio industrial, más bien todo lo contrario pues como se ha expuesto dicho informe de viabilidad afirma que los parámetros de anormalidad no se refieren a la oferta económica, sino a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la base de precios de paisajismo.*

*En cuanto a los gastos generales de estructura, éstos como cualquier otro coste siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues como se ha expuesto para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.*

*Asimismo, discrepa este Tribunal con la afirmación de la recurrente en la que señala que en caso de que la entidad licitadora tuviera pérdidas, éstas podrían ser compensadas incluso a costa de los resultados de la empresa en su conjunto, pues con carácter general ello impide que quede garantizada la correcta ejecución del contrato».*

Circunstancia que también debió ser tenida en cuenta por el órgano de contratación con carácter previo a la exclusión de la proposición de la recurrente por el incumplimiento respecto del importe destinado en su oferta al complemento de antigüedad del CCEES.

Finalmente, la adjudicataria en su escrito de alegaciones hace referencia a otros motivos por los que, además de la causa controvertida, la oferta de la recurrente tuvo que ser excluida. En concreto, manifiesta que la recurrente



modificó el contenido de su oferta inicial a través del escrito de aclaraciones a su proposición -como anteriormente se ha reproducido-, motivo por el que también considera que el recurso debe ser desestimado y por tanto confirmada la exclusión. Sobre lo anterior, procede mencionar que la citada pretensión no puede tener cabida en el trámite de alegaciones. El trámite de alegaciones al recurso especial constituye un trámite de audiencia de los interesados que no puede encubrir en modo alguno el ejercicio de una acción impugnatoria, al manifestar una causa de exclusión nueva, no apreciada por el órgano de contratación y sobre la que la recurrente no ha tenido la ocasión de oponerse.

Como se ha indicado, el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), debiendo inadmitirse esta alegación de la adjudicataria en cuanto desborda el ámbito de la resolución del recurso especial.

Procede pues, la estimación del recurso en los términos manifestados

#### **OCTAVO. Efectos de la estimación del recurso.**

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto a séptimo de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo de adjudicación, de 25 de noviembre de 2024, del que se desprende la exclusión implícita de la recurrente, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la comisión de la infracción, para que se vuelva a proceder por la mesa de contratación a analizar la documentación presentada en sede de aclaraciones por la recurrente a la vista de lo manifestado en la presente resolución, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.**, contra la resolución de adjudicación, de 25 de noviembre de 2024, del contrato basado en el «acuerdo marco de homologación de servicios integrados para la seguridad interior de los inmuebles del área de gestión sanitaria de Osuna», (Expediente CBAMCL 109/2024, CONTR 2019 279185), lote 48, promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío, adscrito al Servicio Andaluz de Salud y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por la mesa y el órgano de contratación en los términos expuestos en los fundamentos de derecho quinto a octavo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada mediante Resolución MC4/2025.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**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.

