

Recurso 68/2025
Resolución 138/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 6 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A.**, contra la resolución de 4 de febrero de 2025 del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato de «Servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales para el área de gestión sanitaria norte de Málaga, área de gestión sanitaria serranía de Málaga y área de gestión sanitaria este de Málaga pertenecientes a la central provincial de compras de Málaga», (Expediente CONTR 2019 279185 AGSN AGSS AG), convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga del Servicio Andaluz de Salud, basado en el acuerdo marco de «Homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales», (Expediente CONTR 2019 0000279185), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 28 de noviembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación del mencionado acuerdo marco de servicios, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

Mediante resolución, de 4 de febrero de 2025, el órgano de contratación acuerda adjudicar el contrato basado citado en el encabezamiento de la presente resolución a la entidad GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A.U. (en adelante la adjudicataria), que fue publicada en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el 11 de febrero de 2025, por error en dicha publicación se indica que la adjudicación se produjo el 6 de febrero de 2025. Según consta en el citado perfil, el valor estimado del contrato basado asciende a 5.287.157,47 euros.

SEGUNDO. El 17 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A. (en adelante la recurrente), contra la citada resolución de 4 de febrero de 2025 del órgano de contratación de adjudicación del contrato basado en el acuerdo marco de servicios citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 18 de febrero de 2025 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 en parte el 21 de febrero de 2025, dado que la documentación requerida acompañada de un oficio de remisión se recibió comprimida sin que la misma pudiese ser accesible, lo que se puso en conocimiento del órgano de contratación reiterando dicha petición.

Mediante Resolución M.C. 22/2025, de 21 de febrero, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

Con fecha 24 de febrero de 2025 lo solicitado al órgano de contratación fue recibido correctamente en este Tribunal. Junto con la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso interpuesto, se recibe solicitud de levantamiento de la citada Resolución M.C. 22/2025, de 21 de febrero. Acto seguido, al día siguiente -el 25 de febrero de 2025- se recibe del órgano de contratación solicitud de aclaración de la mencionada medida cautelar formulada por este Tribunal.

Por último, la Secretaría del Tribunal dicho día 25 de febrero de 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora, que ha quedado clasificada en segundo lugar en el procedimiento de adjudicación y que de estimarse en su integridad el recurso interpuesto su proposición estaría en condiciones de obtener la adjudicación del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato basado en un acuerdo marco de servicios 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.



La recurrente, aun cuando formalmente recurre el acto de adjudicación del contrato basado, materialmente denuncia la indebida admisión de la oferta de la entidad ahora adjudicataria.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, la resolución de adjudicación de contrato basado fue dictada el 4 de febrero de 2025, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 17 de febrero de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. 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. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 4 de febrero de 2025 del órgano de contratación, por la que se adjudica el contrato basado (Expediente CONTR 2019 279185 AGSN AGSS AG) en el acuerdo marco de servicios citado en el encabezamiento (Expediente CONTR 2019 0000279185), solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo acuerde anular «*el acuerdo de adjudicación del precitado contrato basado en favor de (...), retrotrayendo el procedimiento al momento inmediatamente anterior a la evaluación de las propuestas presentadas, y excluyendo la oferta de la entidad (...) [ahora adjudicataria], con base a lo fundamentado en el presente recurso.*».

En su escrito de recurso, en cuanto al fondo de la cuestión la recurrente denuncia, en síntesis, que la oferta de la entidad GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A.U. (clasificada en primer lugar y actual adjudicataria), ha sido formulada de forma incorrecta, dado que la tarifa ofertada en el precio por hora para la actividad de vigilancia no se ajustaba a la estructura de costes prevista, esto es si nos remitimos a la estructura de costes formulada por dicha entidad y al precio hora ofertado para la actividad de vigilancia, se observa que tales valores son incongruentes entre sí, en tanto la aplicación de la estructura de costes no tiene por resultado el precio ofertado para tal actividad.

No cabe a su entender la posibilidad de solicitar aclaración de la oferta económica presentada, por cuanto toda clase de esclarecimiento supondría, de facto, una modificación de la propuesta presentada, estando ello expresamente vedado por la inveterada jurisprudencia habida al respecto.

Así las cosas, tal entidad debió ser excluida del presente contrato basado por ofertar un precio hora en la actividad de vigilancia (y por ende de la modalidad) que resultaba incongruente respecto la estructura de costes formalizada, pese así exigirlo el documento de licitación y el pliego rector del acuerdo marco, lo que a su juicio supone una evidente conculcación del principio de igualdad entre entidades licitadoras, por cuanto su empresa ha sido la única en formular su propuesta económica conforme las directrices y pautas previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares del acuerdo marco (PCAP).

En este sentido, señala que su empresa ha ofertado un precio hora en la actividad de vigilancia conforme a la aplicación de la estructura de costes reflejada en el Anexo XXX (2) del PCAP presentado, por lo que no asumir como válida tal forma de proceder supondría un peligroso antecedente para el resto de los contratos basados que se expidieran del presente acuerdo marco, por cuanto se permitiría al resto de las entidades ofertar un precio hora para cualquier de las actividades (y por ende modalidades) que no fuera conforme a la estructura de costes ofertada.



Al respecto, en lo que aquí interesa la cláusula 2 «Objeto del acuerdo marco de homologación» del PCAP señala lo siguiente:

«Las prestaciones incluidas en el objeto de este acuerdo marco de homologación son las definidas en el pliego de prescripciones técnicas, que complementa este de cláusulas administrativas particulares, y detalla las condiciones que regirán los distintos servicios a prestar.

Para la correcta definición de las prestaciones se definen tres ACTIVIDADES, que son:

A(1). Vigilancia.

A(2). Mantenimiento de sistemas de seguridad.

A(3). Gestión de alarmas (conexión a Central Receptora de Alarmas (CRA) + respuesta ante alarmas).

Estas tres actividades se agrupan en las tres modalidades de prestación de servicios que se definen en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, y que son:

Modalidad (1) VIGILANCIA: Servicios de seguridad previstos para establecimientos que, careciendo de sistemas de seguridad, solo requieren ser protegidos con vigilantes de seguridad.

Modalidad (2) VIGILANCIA Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS CON GESTIÓN DE ALARMAS (Conexión a central receptora y respuesta ante alarmas): Servicios de seguridad destinados a proteger con vigilantes de seguridad aquellos establecimientos que, disponiendo de sistemas de seguridad, van a ser conectados a una CRA y mantenidos.

Modalidad (3) VIGILANCIA Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS: Servicios de seguridad destinados a proteger con vigilantes de seguridad aquellos establecimientos con sistemas de seguridad que deban ser mantenidos.».

Partiendo de lo expuesto y tomando como referencia la cláusula 7 «Precio de licitación» del PCAP, los anexos XIII (1) (2) (3), relativos a la oferta económica para el acuerdo de marco y los anexos XXX (1) (2) (3), sobre la oferta económica para los contratos basados, la recurrente viene a afirmar tanto para los acuerdos marcos como para los contratos basados, que para la actividad A(1) de vigilancia existen dos variables en la oferta que determinan el precio de esta actividad, por un lado, la variable 1 (coste directo de mano de obra), la cual es fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES (Convenio colectivo de seguridad privada aplicable), y por otro lado, la variable 2 (porcentajes aplicables como estructura de costes) que no es fija y que determina el margen de maniobra real de cada mercantil, mediante la aplicación a la variable 1 (coste directo de mano de obra) de los porcentajes de costes directos de materiales y/o equipos, costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial, por lo que a juicio de la recurrente queda completamente argumentado que el precio por hora de la actividad A(1) de vigilancia diferirá exclusivamente entre las empresas participantes en tanto y cuanto modifiquen la variable 2; siendo la variable 1 idéntica para todas ellas en base al principio de igualdad que impone el CCEES.

Para la actividad A(2) de mantenimiento de sistemas de seguridad, señala el recurso que existen dos variables en la oferta que determinan el precio de esta actividad, por un lado, la variable 1 (coste directo) que no es fija, pudiendo diferir o no entre todas las empresas del acuerdo marco o del contrato basado en función de los recursos organizativos y estrategias empresariales de cada una de ellas, y por otro lado, la variable 2 (porcentajes aplicables como estructura de costes) que tampoco es fija y que determina el margen de maniobra real de cada mercantil mediante la aplicación a la variable 1 (coste directo) de los porcentajes de costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial, por lo que al entender de la recurrente ha quedado completamente argumentado que el precio por hora de la actividad A(2) de mantenimiento de sistemas de



seguridad, diferirá exclusivamente entre las empresas participantes en tanto y cuanto modifiquen la variable 1 y/o 2 acorde a sus intereses comerciales.

Y para la actividad A(3) de gestión de alarmas (CRA + respuesta ante alarmas), indica la recurrente que existen dos variables en la oferta que determinan el precio de esta actividad, por un lado, la variable 1 (coste directo) que no es fija, pudiendo diferir o no entre todas las empresas del acuerdo marco o del contrato basado en función de los recursos organizativos y estrategias empresariales de cada una de ellas, y por otro lado, la variable 2 (porcentajes aplicables como estructura de costes) que igualmente no es fija y que determina el margen de maniobra real de cada mercantil mediante la aplicación a la variable 1 (coste directo) de los porcentajes de costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial, por lo que a juicio del recurso ha quedado completamente argumentado que el precio por hora de la actividad A(3) de gestión de alarmas, diferirá exclusivamente entre las empresas participantes en tanto y cuanto modifiquen la variable 1 y/o 2 acorde a sus intereses comerciales.

Acto seguido, la recurrente analiza la oferta formulada por la entidad clasificada en primer lugar y actual adjudicataria, afirmando que el precio por hora propuesto para la actividad de vigilancia A(1) no se ajusta a la estructura de costes reflejada en el anexo XXX (2) del PCAP.

En definitiva, a juicio de la recurrente, tanto para los acuerdos marcos como para los contratos basados, para la actividad A(1) de vigilancia el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES, de tal suerte que aquellas entidades que en sus ofertas difieran de dichas cantidades deben ser excluidas de la licitación del presente contrato basado.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso tras una extensa argumentación relacionada con la oferta económica, tanto en el acuerdo marco como en el contrato basado, partiendo de lo expuesto en el documento k) relativo a la oferta económica inserto en la cláusula 25.2.2.A. «Contenido de la documentación» del PCAP, viene a indicar que las ofertas económicas realizadas por los diversos operadores económicos (y entre ellos, la entidad adjudicataria) están realizadas en el modelo sujeto y definido por el acuerdo marco en que el contrato basado tiene su causa, y en ningún caso, se recoge en dicho modelo que los porcentajes que se detallan tengan que ser aplicados en esa cuantía para cada una de las actividades definidas en el ámbito de la modalidad que se contrata, sino que puede ser un porcentaje resultante de aplicación sobre la totalidad de las actividades, pudiendo ser diferente en cada una de ellas, siempre que no sea superior al ofertado en el acuerdo marco.

En este sentido, concluye el informe al recurso que habiéndose realizado una cumplimentación exacta y correcta del contenido del anexo XXX (2) del PCAP, y no existiendo dato que ponga de manifiesto un error o inconsistencia, no existe justificación para realizar la exclusión de la oferta de la entidad ahora adjudicataria como pretende la recurrente.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación adoptada por este Tribunal.

Tal y como se ha recogido en el antecedente segundo, mediante Resolución M.C. 22/2025, de 21 de febrero, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente. Dicha resolución se adoptó sin tener en cuenta los argumentos de oposición del órgano de contratación ante la



imposibilidad de acceder a la documentación remitida, en los términos puestos de manifiesto en el citado antecedente segundo.

Como asimismo se ha indicado, el órgano de contratación los días 24 y 25 de febrero de 2025 solicitó a este Tribunal, respectivamente, el levantamiento de la citada medida cautelar y la aclaración de la misma.

En cuanto a la solicitud de aclaración de la Resolución M.C. 22/2025, de 21 de febrero, en la que se adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, el órgano de contratación señala que al tratarse de la licitación de un contrato basado su adjudicación supone la perfección de aquél, a tenor de lo establecido en el artículo 36.3 de la LCSP, por lo que no se puede suspender un procedimiento que ya ha finalizado. Tras lo cual indica expresamente que *«Es por ello, que se solicita, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, (BOE núm. 230, de 25 de septiembre), de ese Tribunal, que se aclare si la suspensión es de la ejecución del contrato basado, o lo es del procedimiento de adjudicación del mismo, a tenor de que el citado contrato basado, ya perfeccionado, se encuentra en ejecución al día de la fecha de interposición del recurso especial interpuesto, y, por tanto, de la medida cautelar adoptada»*.

Pues bien, el artículo 32 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, al que se remite el órgano de contratación, se refiere a la aclaración de las resoluciones que ponen fin al procedimiento de recurso especial, no a las relativas a las medidas cautelares. No obstante, teniendo en cuenta que el órgano de contratación ha solicitado asimismo el levantamiento de la medida cautelar, cuestión que se abordará seguidamente, y haciendo en este caso una interpretación extensiva tanto del citado artículo 32 del Reglamento como del último párrafo del artículo 59.3 de la LCSP, ambos con una redacción similar al artículo 267.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este Órgano procederá a pronunciarse sobre la aclaración solicitada.

En todo caso, el alcance de la aclaración ha de limitarse a la posibilidad de eliminar la confusión que pueda haber provocado algún concepto oscuro de una resolución administrativa, y el de la rectificación, a la oportunidad de corregir algún error material en que se haya incurrido, sin que tales instrumentos puedan servir para modificar las declaraciones jurídicas contenidas en la misma.

En este sentido, como señala el Auto aclaratorio de la Sección 3 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2018, en su fundamento de derecho tercero *«No se observa oscuridad alguna en los pronunciamientos de la sentencia en los concretos aspectos a los que se refiere el escrito de la parte actora, ya que los mismos exceden de lo que es propio de los que están legalmente previstos para esa finalidad, según lo que se prevé en el artículo 267 de la LOPJ, que únicamente -como hemos expresado- admite ese trámite para aclarar algún concepto oscuro, rectificar errores materiales o suplir cualquier omisión que contenga el auto o sentencia a que se dirige, sin que, por tanto, pueda servir para otra finalidad como pretende la parte recurrente que, en definitiva, pretende someter a crítica una sentencia judicial que es firme. Así, bajo la invocación de la solicitud de aclaración de la sentencia de 29 de noviembre de 2018, la recurrente muestra su discrepancia con lo acordado en dicha sentencia. O, más propiamente, que se le aclare porqué, a su juicio, no se habrían tenido en cuenta los elementos fácticos de las conclusiones y pretensiones (...)»*.

Como se ha indicado, en el escrito de aclaración se solicita por parte del órgano de contratación *«que se aclare si la suspensión es de la ejecución del contrato basado, o lo es del procedimiento de adjudicación del mismo, a tenor de que el citado contrato basado, ya perfeccionado, se encuentra en ejecución al día de la fecha de interposición del recurso especial interpuesto, y, por tanto, de la medida cautelar adoptada»*.



Por su parte, la Resolución M.C. 22/2025 de 21 de febrero, de este Tribunal, por la que se adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente dispone en su único acuerdo lo siguiente: «Adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación “Contrato basado del Acuerdo Marco de homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales para el área de gestión sanitaria norte de Málaga, área de gestión sanitaria serranía de Málaga y área de gestión sanitaria este de Málaga pertenecientes a la central provincial de compras de Málaga.” (Expte. CONTR 2024 0001205499), promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga, entidad adscrita al Servicio Andaluz de Salud».

Si bien ha de admitirse que la referencia a la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato basado en el acuerdo único de la Resolución M.C. 22/2025 de 21 de febrero, ha podido generar cierta confusión en el órgano de contratación, no obstante ha de considerarse que del contenido de la citada resolución se infiere sin ningún género de dudas, que el acto que debe suspenderse es la resolución de adjudicación del contrato basado y cuantos efectos dimanen de aquella, permaneciendo vivo el procedimiento de licitación en que se ha dictado el acto impugnado hasta la resolución del recurso especial.

En definitiva, no ha lugar a la aclaración solicitada por el órgano de contratación respecto de la Resolución M.C. 22/2025 de 21 de febrero, dictada por este Tribunal a solicitud de la entidad recurrente.

Respecto a la solicitud de levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 22/2025 de 21 de febrero, el órgano de contratación tras poner de manifiesto determinados hechos acaecidos en el procedimiento de recurso para acreditar que ha actuado lo más diligentemente posible en su obligación de informar a este Tribunal, solicita el levantamiento de la medida cautelar acordada con base en los siguientes fundamentos:

«I.- No puede perderse de vista que se trata de un Contrato Basado donde su mera adjudicación, perfecciona el mismo. Por tanto, es a partir de esa fecha donde despliega los efectos administrativos de la prestación contractual acordada. El contrato que nos ocupa, por tanto, ha sido adjudicado y formalizado por disposición del PCAP que rige el Acuerdo Marco de Homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la JA y sus entidades instrumentales para varias áreas de gestión sanitarias de Málaga, siendo su ejecución inminente.

La suspensión en el caso de los Contratos Basados, a diferencia del resto, conforme al artículo 53 de la LCSP se prevé con carácter excepcional, es decir, no opera de forma automática, sólo, si se solicita por el recurrente, por lo que la Ley tiene en consideración la naturaleza y particularidad de la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento en el caso de los Contratos Basados.

Atendiendo a que la suspensión automática está prevista sólo para la adjudicación del contrato (artículo 53 de la LCSP), y no de los contratos basados, los requisitos de “periculum in mora” que permitan la apreciación de suspensión tienen que ser justificados con un “plus adicional de exigencia” pues los efectos distorsionadores que se producen con una suspensión de un contrato basado de esta naturaleza y a efectos del interés público, son superiores a los beneficios que podría acarrear para el recurrente, pues la prestación, como ya se ha indicado, dispone de un plazo de duración amplia y tiene carácter sucesiva y continua.

II.- Dicho contrato basado ya ha sido formalizado en documento de fecha 14 de febrero de 2025, estableciéndose en su apartado segundo un plazo de duración que se extiende veinticuatro meses, teniendo lugar la ejecución efectiva del inicio de la prestación de manera inminente el próximo 1 de marzo, por lo que ya se ha procedido a la



subrogación de un número considerable de trabajadores, con todo lo que implica la puesta en marcha de un contrato de esta envergadura a nivel de preparación.

Se trata de un contrato basado donde la prestación esencial de mano de obra que el mismo lleva aparejado, está supeditado a un derecho a subrogación de profesionales que venían prestando sus servicios, de tal forma, que el hecho de acometer una suspensión de la ejecución del contrato, conlleva que la prestación tenga que ser abonada bajo la figura de la contratación menor, con los efectos de índole presupuestario y administrativo que ello conlleva, en atención al volumen total de trabajadores afectados, e importe económico mensual que dicha prestación supone.

III.- La prestación objeto del presente Contrato Basado, es de tracto sucesivo y continuado, con un elevado número de profesionales (vigilantes) que vienen realizando la prestación de sus servicios en las instalaciones sanitarias garantizando la protección de bienes y personas que se encuentran en las mismas. Dicha prestación de servicios tiene que venir realizándose, y no puede ser objeto de suspensión. En caso de concederse la suspensión, la necesidad de seguir prestando los citados servicios obligaría a la adopción de una tramitación de un procedimiento de contratación cuyo plazo de tramitación iría más allá del propio ámbito temporal en que ese Tribunal Administrativo tardaría en dictar resolución definitiva del procedimiento¹, enjuiciando el fondo del asunto del recurso.

IV.- Entendemos han de ponderarse las circunstancias del caso y tener en cuenta la finalidad de la medida cautelar, pues, a juicio de este órgano de contratación, no ha quedado acreditado por el recurrente que la ejecución del contrato pueda ocasionar perjuicios de imposible o difícil reparación en tanto que para el supuesto de que resultara estimatoria su pretensión de fondo, se incorporaría a la ejecución de la prestación, mediante sustitución de contratista actualmente existente, siéndole retribuido los servicios que se presten y durante el período correspondiente, pero la prestación seguiría ejecutándose, por su carácter sucesivo y continuado de la misma.

V.-Ponderando los intereses concurrentes ante todo, señalar que el interés público exige la ejecución del mismo pues no serían de escasa entidad los perjuicios que ocasionaría la suspensión del mismo a nivel de personal y de prestación de servicio en un entorno hospitalario.».

Pues bien, lo primero que se ha de poner de manifiesto es que aun cuando el órgano de contratación solicita el levantamiento de la suspensión, en realidad lo que está pretendiendo es que este Tribunal revoque la medida cautelar adoptada, dado que no nos encontramos en los supuestos de suspensión automática del procedimiento en los que sí procedería, en su caso, el levantamiento.

Al respecto, el artículo 25.3 del Reglamento dispone que «El Tribunal podrá acordar la modificación o revocación de una medida provisional cuando existan circunstancias debidamente justificadas que aconsejen dicha actuación.». En el supuesto que se examina, del análisis de los hechos expuestos por el órgano de contratación en su solicitud de revocación, si bien este Tribunal aprecia la concurrencia de circunstancias que ponen de manifiesto el interés público subyacente en la presente contratación y que determinan que en la ponderación de los intereses concurrentes deba prevalecer el interés general sobre el particular de la recurrente, dada la finalidad del contrato licitado y el colectivo al que está destinado, no obstante, también se infiere que ese interés público podría encontrarse garantizado mediante los mecanismos previstos en la legislación de contratos del sector público, lo que unido al breve plazo de resolución del presente recurso, en contra de lo que argumenta el órgano de contratación, dado que desde que este Tribunal pudo tener acceso a la documentación remitida por dicho órgano de contratación, esto es el 24 de febrero de 2024, hasta la fecha de la presente resolución del recurso especial -6 de marzo de 2025- han transcurrido siete días hábiles, incluidos los cinco días hábiles del plazo de alegaciones a las entidades interesadas conforme al primer párrafo del artículo 56.3 de la LCSP.



Por ello, este Tribunal considera que a los solos efectos de la tutela cautelar la suspensión del procedimiento de adjudicación es el mejor remedio para asegurar la eficacia de la resolución del recurso especial en caso de una eventual estimación del mismo, dado los efectos de ésta sobre la licitación conforme a lo previsto en los artículos 42.1 y 57.2 de la LCSP y 36.1 del Reglamento.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto, este Tribunal considera que no concurren las circunstancias necesarias que permiten acordar -tras su solicitud- la revocación de la medida cautelar adoptada el 21 de febrero de 2025.

Sobre lo alegado de forma reiterada por el órgano de contratación cuando señala, por un lado, que al tratarse de la licitación de un contrato basado su adjudicación supone la perfección de aquél, ex artículo 36.3 de la LCSP, por lo que no se puede suspender un procedimiento que ya ha finalizado, y por otro lado, que el contrato basado desde su fecha de adjudicación despliega los efectos administrativos de la prestación contractual acordada. Y ello, por cuanto dicha interpretación ha originado que se haya formalizado el contrato e iniciado su ejecución, sin esperar al plazo de interposición del recurso especial a que obliga el artículo 153.3 de la LCSP.

En efecto, el apartado tercero del artículo 153 de la LCSP, relativo a la formalización de los contratos, dispone expresamente lo siguiente:

«3. Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Las Comunidades Autónomas podrán incrementar este plazo, sin que exceda de un mes.

Los servicios dependientes del órgano de contratación requerirán al adjudicatario para que formalice el contrato en plazo no superior a cinco días a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, una vez transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior sin que se hubiera interpuesto recurso que lleve aparejada la suspensión de la formalización del contrato. De igual forma procederá cuando el órgano competente para la resolución del recurso hubiera levantado la suspensión.

En los restantes casos, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos en la forma prevista en el artículo 151.».

De forma clara y manifiesta el párrafo primero del artículo 153.3 de la LCSP requiere que si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44, cuestión de la que no cabe duda de conformidad con lo previsto en los apartados 1.b) y 2.c) del citado artículo 44 de la LCSP, dado que en el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato basado en un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros (en concreto 5.287.157,47 euros), convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, esto es el Hospital Universitario Regional de Málaga por delegación del Servicio Andaluz de Salud, por lo que el acto y el contrato recurrido son susceptibles de recurso especial en materia de contratación. En dicha circunstancia, continúa indicando el citado párrafo primero del artículo 153.3 de la LCSP, la formalización -y por tanto su ejecución- no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a las entidades licitadoras y candidatas.

La razón de ser de dicha previsión normativa es la de poder garantizar, conforme a lo previsto en el artículo 1.1 de la Directiva del Consejo de 21 de diciembre de 1989 relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de



adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (en adelante Directiva de recursos), que las decisiones adoptadas por los poderes adjudicadores puedan ser recurridas de manera eficaz y, en particular, lo más rápidamente posible, en las condiciones establecidas en los artículos 2 a 2 septies de la presente Directiva de recursos, cuando dichas decisiones hayan infringido el derecho comunitario en materia de contratación públicos o las normas nacionales de incorporación de dicha normativa, como sucede cuando no se atiende a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 153.3 de la LCSP.

En este sentido, el primer inciso del artículo 2.3 de la citada Directiva de recurso establece que cuando se someta a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador (como es este Órgano) un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato, los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso (en este caso este Tribunal) haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.

En definitiva, si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación la formalización -y por tanto su ejecución- no podrá efectuarse por el poder adjudicador, antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a las entidades licitadoras y candidatas, circunstancias que se han incumplido por el órgano de contratación que tras la adjudicación el 4 de febrero de 2025 ha formalizado el contrato el 14 de febrero de 2025 y según manifiesta en su escrito de solicitud de levantamiento su ejecución se iniciará de manera inminente el 1 de marzo de 2025, conculcando el citado plazo de espera al que le obliga el mencionado primer párrafo del artículo 153.3 de la LCSP.

En este sentido, como se ha expuesto, el último párrafo del artículo 153.3 de la LCSP señala que en los restantes casos, esto es en aquellos contratos no susceptibles de recurso especial en materia de contratación, la formalización del contrato deberá efectuarse no más tarde de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se realice la notificación de la adjudicación a las entidad licitadoras y candidatas, sin que en este grupo puedan incluirse los contratos basados cuyo valor estimado sea superior a cien mil euros, por lo dispuesto en el último párrafo del artículo 153.1 de la LCSP cuando indica que en los contratos basados en un acuerdo marco o en los contratos específicos dentro de un sistema dinámico de adquisición, no resultará necesaria la formalización del contrato, o por el hecho de que los mismos se perfeccionen con la adjudicación del contrato como parece pretender el órgano de contratación.

Segunda. Sobre la denuncia de la recurrente de la indebida admisión de la oferta de la entidad ahora adjudicataria.

Como se ha expuesto, la recurrente denuncia en esencia que tanto para los acuerdos marcos como para los contratos basados, para la actividad A(1) de vigilancia el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES, de tal suerte que aquellas entidades que en sus ofertas difieran de dichas cantidades deben ser excluidas de la licitación del presente contrato basado.

Al respecto, procede en primer lugar reproducir en lo que aquí interesa la cláusula 7 del PCAP, relativa al presupuesto base de licitación aun cuando en dicho pliego se denomine como precio de licitación. Dice así en lo que aquí interesa:

«7. Precios de licitación.

Para la obtención de los precios de licitación del presente acuerdo marco se deben tener en cuenta las siguientes consideraciones.

(...)



Teniendo en cuenta todo lo anterior, los precios de licitación para cada una de las actividades definidas en la cláusula 1 del presente pliego se obtienen según se expone en los apartados siguientes:

7.1. Vigilancia:

Para la vigilancia se establece el precio máximo por hora de un servicio básico, entendiendo por tal el que se presta en horario diurno, en día laborable y sin arma. Para el caso de otros horarios, días o prestaciones, además de para situaciones de derechos consolidados de personas trabajadoras se aplicarán los distintos pluses y con los importes especificados en el CCEES-2021.

El importe consignado incluye los siguientes conceptos:

– Coste directo de mano de obra, incluyendo:

◦ Sueldo base.

◦ Pluses y complementos fijos (llamamos complementos fijos a los que son de aplicación a todos los puestos, con independencia de sus características de jornadas y prestaciones y de los derechos consolidados en cada caso):

▪ Plus de peligrosidad mínimo definido en el artículo 43.a.3 del CCEES-2021.

▪ Plus de distancia y transporte

▪ Plus de mantenimiento de vestuario

▪ Parte proporcional de complementos de vencimiento superior al mes (gratificaciones de marzo, julio y navidad).

◦ Seguridad social.

– Coste directo de materiales o equipo.

– Costes indirectos.

– Gastos generales.

– Beneficio industrial.

En aplicación de lo establecido en el CCEES-2021 se obtienen los importes reflejados en la siguiente tabla, en la que a partir de los datos mensuales se deducen las cantidades anuales:

(...)

A partir del coste directo de la mano de obra se aplica el resto de conceptos no regulados en el CCEES-2021, estableciendo unos porcentajes de aplicación obtenidos a partir de los datos facilitados por las distintas personas empresarias del sector, participantes en la consulta preliminar del mercado realizada en la fase de preparación del expediente:

(...)

Y dividiendo por el número total de horas de trabajo anuales (1.782 horas) establecidas en el artículo 52.1 del CCEES-2021 y aplicando el incremento anual para los años posteriores a 2021, según lo expuesto al inicio de esta cláusula, se obtienen los siguientes importes:

CONCEPTO	IMPORTES DE LICITACIÓN POR HORA					
	2021	2022	2023	2024	2025	2026
VIGILANCIA	16,66 €	16,83 €	17,17 €	17,51 €	17,86 €	18,22 €

7.2. Mantenimiento de sistemas de seguridad:

Se establece un precio por hora que incluye los mantenimientos tanto preventivo como correctivo y que engloba los siguientes conceptos:

– Coste directo de mano de obra.

– Coste directo de materiales o equipo.

– Costes indirectos.

– Gastos generales.

– Beneficio industrial.



*A partir de los datos obtenidos en la consulta preliminar del mercado se establecen los siguientes valores:
(...)*

*Para el resto de los conceptos se aplican los mismos porcentajes que en los servicios de vigilancia:
(...)*

7.3. Gestión de alarmas:

Se establece un precio por hora que comprende tanto la conexión a una Central Receptora de Alarmas (CRA) como la respuesta ante situaciones de alarma, e incluye, igualmente, los siguientes conceptos:

- Coste directo de mano de obra.*
- Coste directo de materiales o equipo.*
- Costes indirectos.*
- Gastos generales.*
- Beneficio industrial.*

Análogamente al apartado anterior:

(...)

Con todo ello el cuadro de precios máximos de licitación queda como sigue, sin perjuicio de que en las contrataciones basadas en el acuerdo marco de homologación se puedan incrementar en relación a los complementos que en cada caso puedan ser de aplicación:

(...)».

Pues bien, de lo expuesto no es posible inferir ni siquiera de forma indiciaria como pretende la recurrente que para la actividad A(1) de vigilancia, el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES.

Tampoco de lo recogido en el criterio precio en la cláusula 11.2.3 del PCAP que señala lo siguiente en lo que aquí concierne:

«11.2.3. Sobre electrónico nº3: “documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”.

11.2.3.1. Criterios de adjudicación y baremos de valoración.

(...)

CRITERIO 3. PRECIO

El criterio precio es el importe de la oferta económica. La baremación se realizará sobre el importe de dicha oferta, para lo que deberán tenerse en cuenta todos los requisitos técnicos que se establecen en el pliego de prescripciones técnicas particulares.

Para el presente acuerdo marco se valorarán las ofertas correspondientes a todos los ejercicios económicos incluidos en el ámbito temporal del mismo, de acuerdo con lo expuesto en las cláusulas 5 y 7 del presente pliego. En consecuencia, dado que la fecha de formalización del acuerdo marco se prevé que sea en el año 2021, se ofertarán y se valorarán los importes para las anualidades 2021 a 2026.

En los precios se consideran incluidos también, además de los conceptos detallados en la cláusula 7, todos los demás tributos, tasas y cánones de cualquier índole, que sean de aplicación.



Dichos precios no incluirán el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

El criterio precio se valorarán hasta el máximo de puntos consignado en la tabla del anexo IX por aplicación de la fórmula expuesta a continuación.

(...)

La acreditación del presente criterio se hará de la siguiente manera:

Se deberá presentar, por cada lote al que se licite, una Proposición económica, debidamente firmada y fechada, que deberá ajustarse al modelo que corresponda con la modalidad a que pertenezca el lote en cuestión, y que será uno de los tres modelos incluidos en el anexo XIII. En la misma deberá indicarse, de forma independiente, el porcentaje del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido. En las uniones temporales de empresas, tanto de personas físicas como jurídicas, la proposición económica deberá estar firmada por las personas representantes de cada una de las mismas.

Se deberán ofertar los precios unitarios para cada una de las tres actividades definidas en la cláusula 1 del presente pliego y para cada uno de los años que comprende el ámbito temporal del acuerdo marco, teniendo en cuenta lo expuesto en la cláusula 5, y sin rebasar, en ningún caso los importes máximos de licitación definidos en la cláusula 7.

Asimismo, se deberán consignar los precios resultantes de cada una de las modalidades, definidas igualmente en la cláusula 1, por suma de los precios ofertados de las actividades que las componen. Así, si llamamos IM1, IM2 y IM3 a los importes por hora de cada una de las modalidades e IA1, IA2 y IA3 a los importes por hora de las tres actividades, las opciones son:

$$IM(1) = IA(1)$$

$$IM(2) = IA(1) + IA(2) + IA(3)$$

$$IM(3) = IA(1) + IA(2)$$

Finalmente, se deberán expresar los porcentajes aplicados en concepto de costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial para la obtención de los precios ofertados.

En la proposición económica los precios se indicarán en euros y se entenderán incluidos a todos los efectos los demás tributos, tasas y cánones de cualquier índole que sean de aplicación, así como todos los gastos que se originen para la persona adjudicataria como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente pliego.

Dichos precios no incluirán el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

En caso de discordancia entre la cantidad consignada en cifras y la consignada en letras, prevalecerá la consignada en letras.

No se aceptarán aquellas proposiciones que tengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente todo aquello que la Administración estime fundamental para la oferta.

Los precios máximos de licitación son los establecidos en la cláusula 7.

Las prestaciones y precios ofertados deberán ajustarse a lo ofertado por la persona licitadora en el mercado general.



En cualquier caso, se desecharán aquellas ofertas que careciesen de concordancia con la documentación examinada, excedan los precios máximos de licitación indicados en la cláusula 7 de este pliego, varíen sustancialmente el modelo establecido, comporten error manifiesto en el importe de la proposición o exista reconocimiento por parte de la persona licitadora de que la proposición adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable.».

En efecto, no se infiere en modo alguno de la regulación del precio como criterio de adjudicación, contenida en la reproducida cláusula 11.2.3 del PCAP, como pretende la recurrente, que para la actividad A(1) de vigilancia el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES.

En este sentido, el último párrafo de la cláusula 2 del PCAP «Objeto del acuerdo marco de homologación» señala que *«El precio de cada uno de los servicios será fijado por las personas licitadoras en su oferta sin superar el señalado como precio de licitación en la cláusula 7 del presente pliego. Los precios se indicarán en euros y corresponderán al precio de cada uno de los servicios con todos los requisitos técnicos que se establecen en el pliego de prescripciones técnicas particulares. El precio incluirá todos los demás tributos, tasas y cánones de cualquier índole, que sean de aplicación. Asimismo, los precios incluirán todos los gastos que se originen para la persona adjudicataria como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente pliego. Dichos precios no incluirán el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).».* En el que se recoge que es la oferta de la entidad licitadora la que fija el precio de cada uno de los servicios, lógicamente sin superar el señalado como presupuesto base de licitación en la cláusula 7 del citado PCAP, sin que sea igualmente posible extraer de ello que el coste directo de mano de obra que forma parte del presupuesto base de licitación, para la actividad A(1) de vigilancia sea una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, al emanar de las disposiciones previstas en el CCEES.

Dicha pretensión de la recurrente, tampoco es posible extraerla de los anexos XIII (1) (2) (3) del PCAP, como se interpreta en el recurso.

Por su parte, el procedimiento de adjudicación de los contratos basados se regula en la cláusula 25 del PCAP, sin que de la misma sea posible entender como afirma la recurrente que para la actividad A(1) de vigilancia, el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco y del contrato basado.

En este sentido, procede reproducir el documento k) relativo a la oferta económica inserto en la cláusula 25.2.2.A. «Contenido de la documentación» del PCAP. Dice así en lo que aquí concierne:

«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.

Los importes anteriores no incluirán, en ningún caso, el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Las ofertas que no contengan todos los datos anteriores o aquéllas en las que no se pueda conocer con claridad alguno de ellos se considerarán ofertas incompletas y, en consecuencia, no se valorarán y serán excluidas de la licitación del contrato basado.

Este criterio se valorará mediante la aplicación de fórmulas.

(...).

Asimismo, en lo que aquí interesa, en relación al citado documento k) la cláusula 25.2.2.B. «Forma de presentación» de dicho PCAP, señala que «El documento K consistirá en la presentación de una Proposición económica, debidamente firmada y fechada, que deberá ajustarse a uno de los tres modelos que figuran en el anexo XXX en función de la modalidad en que se encuadre el contrato basado y en la misma deberá indicarse, de forma independiente, el porcentaje y el importe (en letras y en números) del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido.».

Pues bien, la interpretación de la recurrente de que para la actividad A(1) de vigilancia, el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco y del contrato basado, no es posible extraerla del documento k) relativo a la oferta económica y contenido en la citada cláusula 25 del PCAP. Al respecto, en dicho documento k) se requiere que la oferta económica que han de proponer las entidades licitadoras del contrato basado exprese el importe global del coste de los servicios para cada lote que se licite, exigiéndose además por hora los importes de cada una de las actividades que intervengan en la modalidad que corresponda y de la modalidad que constituya el objeto del contrato basado, importes que junto con los ofertados por complementos no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES (como se ha expuesto Convenio colectivo de seguridad privada aplicable).

Dicha afirmación contenida en el citado documento K) de que los mencionados importes no podrán ser inferiores a los establecidos en el CCEES, no supone necesariamente como parece pretender la recurrente que los citados importes coincidan exactamente con los establecidos en el presupuesto base de licitación del contrato basado (precio de licitación en terminología de los pliegos), de tal suerte que aquella entidad licitadora que se sitúe por debajo de ellos debe ser necesariamente excluida de la licitación, circunstancia que no es posible inferir ni siquiera de forma indiciaria de lo establecido en dicho documento k).

Es más, en cuanto a la denuncia de la recurrente y en el hipotético caso de que pudiese darse la circunstancia de que los citados importes por hora presupuestados por el órgano de contratación pudiesen coincidir exactamente con los establecidos en el CCEES, el que una entidad licitadora ofertase alguno de ellos por debajo de dichas cantidades no significa necesariamente que su oferta en su conjunto fuese a incumplir el citado CCEES.

En efecto, como este Tribunal ya puso de manifiesto en sus Resoluciones 67/2025 y 68/2025, ambas de 31 de enero, en las que se resolvieron recursos que fueron interpuestos contra adjudicaciones de contratos basados en el mismo acuerdo marco y convocados también por el Servicio Andaluz de Salud, aunque referidos a hospitales de la provincia de Sevilla. En ellas, se afirmaba que en la presente licitación no se establecen -en los contratos



basados- parámetros para detectar ofertas anormales o desproporcionadas, sí en el acuerdo marco, por lo que el incumplimiento del CCEES recogido en el citado documento k) para los contratos basados habría de reconducirse a que el redactor de los pliegos del acuerdo marco considera que derivado del importe ofertado, se va a incumplir el convenio colectivo de aplicación, en tanto que no cubriría los costes derivados del CCEES.

Sin embargo, lo cierto es que, a la vista de los pliegos, ni esa consecuencia de incumplimiento del convenio colectivo de aplicación se establece claramente como obligatoria respecto de la elaboración de las ofertas por parte de las licitadoras, ni su falta de aplicación por éstas 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.

En este sentido, como se ha expuesto argumenta la recurrente que para la actividad A(1) de vigilancia, el dato del coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco y del contrato basado, dado que de las alegaciones contenidas en el recurso se deduce que las licitadoras debían reproducir ese dato que aparece en concreto en el propio presupuesto base de licitación. Al respecto, si ello fuese así, como pretende la recurrente, los pliegos por claridad debieron expresarlo de forma manifiesta y patente en su clausulado, por ejemplo, consignándolo como un dato fijo no susceptible de variación. Sin embargo, aparentemente, el dato podía ser ofertado por las entidades participantes libremente lo que lleva a entender que de admitirse la tesis de la recurrente el PCAP no sería claro. Ante esta oscuridad, como ya se ha señalado por 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 las licitadoras 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.»*.

Asimismo, en el supuesto que se examina ha de tenerse en cuenta el principio de proporcionalidad asentado por la jurisprudencia europea -Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 10 de diciembre de 2009, (asunto T-195/08)- y elevado a rango de principio de la contratación en el artículo 18 de la Directiva 2014/24/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, que exige que los actos de los poderes adjudicadores no rebasen los límites de lo que resulta apropiado y necesario para el logro de los objetivos perseguidos, debiéndose entender que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, deberá recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 323/2016 de 15 de diciembre, 172/2019 de 17 de enero, 213/2020 de 18 de junio, 251/2021 de 24 de junio, 234/2022 de 20 de abril, 340/2023 de 30 de junio y 285/2024 de 19 de julio, entre otras). Asimismo, el principio resulta de alcance legal en la LCSP, toda vez que el artículo 132 de la misma dispone que *«Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad»*.

Adicionalmente, a mayor abundamiento, tal y como se puso de manifiesto por este Tribunal en la citadas Resoluciones 67/2025 y 68/2025, en relación con la pretensión de la recurrente en la que denuncia que tanto para los acuerdos marcos como para los contratos basados, para la actividad A(1) de vigilancia el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las



empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES, de tal suerte que aquellas entidades que en sus ofertas difieran de dichas cantidades deben ser excluidas de la licitación del contrato basado, este Órgano considera que a efectos de la exclusión de las proposiciones por el motivo citado podría ser de aplicación la posibilidad de compensación entre distintas partidas de forma similar a la doctrina que este Tribunal mantiene con relación a las ofertas anormales o desproporcionadas. Dicha doctrina se contiene, entre otras, 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 compensados 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».

En definitiva, conforme a lo indicado en el recurso interpuesto, teniendo en cuenta el principio de congruencia en los términos dispuestos en el artículo 57.2 de la LCSP y con base en las consideraciones realizadas, no es posible dar la razón a la recurrente cuando denuncia que tanto para los acuerdos marcos como para los contratos basados, para la actividad A(1) de vigilancia el coste directo de mano de obra contenido en el presupuesto base de licitación es una cantidad fija y constante para todas las empresas del acuerdo marco, por cuanto emana de las disposiciones previstas en el CCEES, de tal suerte que aquellas entidades que en sus ofertas difieran de dichas cantidades deben ser excluidas de la licitación del contrato basado.

Procede, pues, desestimar en los términos expuestos el recurso que se examina.



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 **SECURITAS SEGURIDAD ESPAÑA S.A.**, contra la resolución de 4 de febrero de 2025 del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato de «Servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales para el área de gestión sanitaria norte de Málaga, área de gestión sanitaria serranía de Málaga y área de gestión sanitaria este de Málaga pertenecientes a la central provincial de compras de Málaga», (Expediente CONTR 2019 279185 AGSN AGSS AG), convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga del Servicio Andaluz de Salud, basado en el acuerdo marco de «Homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales», (Expediente CONTR 2019 0000279185).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 22/2025, de 21 de febrero.

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.

