

Recurso 78/2025
Resolución 156/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 14 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U.** contra el acuerdo de adjudicación del órgano de contratación, de 4 de febrero de 2025, del contrato denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de diversos edificios, instalaciones y eventos del Ayuntamiento de Lucena», (Expediente GEX 2024/14302), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de julio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 1.425.035,28 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.

Mediante Decreto del órgano de contratación, de 4 de febrero de 2025, se acuerda la adjudicación del contrato a favor de la entidad G5 SEGURIDAD Y VIGILANCIA, S.L. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante y remitida a la entidad recurrente, el mismo 4 de febrero de 2025

SEGUNDO. El 24 de febrero de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U. (en adelante la recurrente) contra la citada resolución de adjudicación.

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. Posteriormente y tras la reiteración de la petición de expediente, lo solicitado fue recibido en la sede de este Tribunal el 6 de marzo de 2025.

Posteriormente, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo concedido 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.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Fondo del recurso. Actuaciones realizadas en el procedimiento de licitación.

Procede ahora reproducir aquellas actuaciones realizadas durante el procedimiento de contratación que resultan relevantes para centrar el objeto de la controversia.

En este sentido en la cláusula 11.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la presente licitación se regulan los requisitos de solvencia, estableciendo en el apartado 12.2.1. el correspondiente a la solvencia económica y financiera que queda configurada de la siguiente manera:

«Se considerará que la empresa tiene solvencia económica y financiera si cumple con el criterio o los criterios que se señalan a continuación:



- - El volumen anual de negocios del licitador, referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos, deberá ser igual o superior a la cantidad de 425.144,77 euros más IVA, correspondiente a una vez y media el valor anual medio del contrato
- - La ratio de solvencia de la empresa licitadora (ratio entre activo total y pasivo total), al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales, deberá ser superior a 1,30; y la ratio de tesorería de la empresa licitadora (ratio entre activo y pasivo corriente) para dicho ejercicio, deberá ser superior a 1.

El método para valorar dicho dato será mediante la aplicación de las siguientes fórmulas:

Ratio de solvencia= Activo total/ Pasivo total

Ratio de tesorería= Activo corriente/ Pasivo corriente.»

Tras la valoración de las ofertas la mesa de contratación en sesión celebrada el 11 de octubre de 2024 acuerda realizar propuesta de adjudicación a favor de la oferta presentada por la entidad recurrente. Una vez recibida la documentación requerida previa a la adjudicación tiene lugar sesión de la mesa de contratación, el 18 de octubre de 2024, en la que se procede a su análisis. En la mesa se manifiesta lo siguiente:

«Se pone en conocimiento de la Mesa que, con fecha 15 de octubre del corriente, se ha requerido a la empresa Grupo Torneo Seguridad, S.L.U., para que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, conforme al artículo 140 de la LCSP y que no figure inscrita en el Registro de Licitadores, la cual se ha recibido en esta Administración en el plazo establecido al efecto.

Igualmente por la Secretaria de la Mesa de Contratación se da cuenta de que, una vez comprobada la documentación relativa al cumplimiento de los requisitos previos, se ha podido verificar respecto de la solvencia económica, que la entidad Grupo Torneo Seguridad, S.L.U., no cumple con el criterio de “ratio de solvencia”, conforme lo dispuesto en la cláusula 11.2.1. del PCAP, por cuanto realizado el cálculo correspondiente se verifica que dicha entidad tiene una ratio de solvencia de 1,25 exigiéndose un valor igual o superior a 1,30.

Una vez debatido lo suficiente, la Mesa de Contratación, por unanimidad de sus miembros, acuerda proponer la desestimación de la proposición presentada por la empresa Grupo Torneo Seguridad, S.L.U., al considerar, que no cumple con la solvencia económica exigida en el PCAP que rige dicho procedimiento».

El 25 de octubre de 2025, la recurrente presentó un escrito de manifestaciones ante la mesa de contratación con el objetivo de que se readmitiera su oferta y se adjudicara a su favor. En dicho escrito argumenta con relación a la ratio de solvencia que *«El ratio de solvencia, es de interpretación consolidada en el ámbito financiero y empresarial como aquel que “el valor total de los bienes de una empresa (sus activos) son suficientes para pagar sus deudas (su pasivo exigible)”. Esta definición es apoyada y consolidada ampliamente por la comunidad financiera, especialmente entre entidades de crédito, asociaciones de carácter empresarial, así como igualmente en el ámbito académico».* Por tanto, considera que la fórmula establecida en el PCAP que ha sido anteriormente reproducida debe interpretarse de la siguiente forma: *«debe interpretarse a la hora de aplicar el ratio de solvencia económica, en vez de “Pasivo Total”, como “Pasivo total exigible”, con lo que procedemos a ajustar dicho ratio con la formula pertinente. Ratio solvencia = Activo total/Pasivo total “exigible”».*

En este sentido manifiesta con relación a esta cuestión que: *«disponen de unas “Provisiones a Largo plazo” que no son pasivos exigibles».* Manifiesta que realizando los cálculos teniendo en cuenta esta cuestión sí tendría la solvencia exigida. Aporta determinada documentación que probaría la solvencia de la entidad.

El órgano de contratación realiza un informe técnico en el que se analizan las manifestaciones de la recurrente que es publicado en el perfil de contratante el 13 de diciembre de 2024, en síntesis, en el mismo se argumenta que: *«Desde el punto de vista contable, las provisiones son pasivos que representan obligaciones expresas o tácitas, claramente especificadas en cuanto a su naturaleza, pero indeterminadas en la fecha del cierre del ejercicio, en*



cuanto a su importe exacto o a la fecha en que se producirán y que surgen como consecuencia de sucesos pasados para cuya extinción la empresa espera desprenderse de recursos (norma de registro y valoración 15.ª del PGC).

Por otra parte, si la obligación surgida a raíz de sucesos pasados no es probable, sino solamente posible, y depende de la ocurrencia o no de algún evento incierto en el futuro, o que no se ha reconocido contablemente porque no es probable que haya que desprenderse de recursos para extinguirla, o bien que su importe no puede ser valorado con suficiente fiabilidad, estaremos frente a una contingencia. Esto es, en las contingencias el grado de incertidumbre es muy alto, lo que no permitirá a la empresa estimar de forma aproximada y fiable, ni su cuantía ni la fecha probable de su vencimiento. En consecuencia, no deben ser reconocidos contablemente por no cumplir con los requisitos para ser considerados como pasivos, por lo que no podrán nunca considerarse gasto contable, únicamente, se deberá informar sobre ellas en la memoria de las cuentas anuales.

En el presente supuesto, la partida objeto de controversia está contabilizada por la empresa como una provisión a largo plazo, y por tanto se trata de obligaciones presentes de la empresa que surgirán en el futuro y cuya liquidación implicará una salida de recursos económicos; por tanto, forman parte del pasivo no corriente, pero siguen siendo exigibles porque la empresa está obligada a cumplirlas en el futuro». Motivo por el que entre otras cuestiones considera que procede desestimar las alegaciones de la recurrente.

Con fecha 10 de diciembre de 2024, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se desestiman las alegaciones presentadas, se confirma la decisión adoptada y se propone la adjudicación a favor de la siguiente clasificada.

Finalmente, el día 4 de febrero de 2025, se publica en el perfil de contratante la resolución de adjudicación que contiene el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente, de esa misma fecha, que es como se ha indicado, el acto por esta impugnado.

SEXTO. Fondo del asunto: pretensión principal, sobre el motivo de recurso relativo a la oscuridad de la cláusula que regula los requisitos de solvencia económica y financiera en el PCAP.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. La recurrente articula su escrito de interposición en dos pretensiones siendo la analizada en este fundamento de derecho la principal.

La recurrente tras reproducir el contenido de los criterios de solvencia económica y financiera establecidas en el PCAP y que han sido igualmente objeto de reproducción en el anterior fundamento de derecho de la presente resolución, manifiesta lo siguiente: *«Como se detrae de su dicción literal, en la misma se señalan dos criterios de solvencia, pero en ningún caso se especifica si el requerimiento de dichos requisitos es alternativa o acumulativa.*

Si acudimos a la frase introductora de la misma, que su propia configuración delata como fórmula estándar, utilizada como modelo para distintos pliegos, por igual, sea cual sea la configuración de la solvencia que a continuación se incluya, vemos como en la misma no se indica nada respecto a la exigencia acumulada de los dos criterios que a continuación se establecen. Tampoco se puede detraer el carácter acumulativo o alternativo de los mismos de lo establecido, a continuación respecto a la documentación exigible para su justificación, haciéndose referencia a las cuentas anuales depositadas en el Registro Mercantil.

Basta, para constatar lo alegado, hacer el ejercicio de introducir la palabra se desee, <<alternativamente>> o <<concurrentemente>> tras la palabra <<cumple>> en la frase introductoria de la solvencia económica, apartado 11.2.1.- Solvencia económica y financiera; en ambos casos, la cláusula conservaría su sentido, lo que nos lleva, irremisiblemente, a la conclusión de que el pliego adolece, en dicho aspecto, de la necesaria claridad, permitiendo interpretaciones alternativas respecto a la misma. Nada obsta a lo alegado el señalamiento con <<X>> junto a cada



uno de los criterios, pues bien podría ser que, al utilizarse una fórmula modelo de redacción, como hemos visto que se trata al leer la cláusula introductoria, que alude <<al criterio o los criterios>>, se estuvieran señalando las alternativas admitidas y las que no. No es extraña, tampoco, a la práctica de los poderes adjudicadores en las licitaciones públicas, la exigencia de requisitos alternativos de solvencia».

Considera que ante la duda debe optarse por la condición que introduzca una menor restricción a la competencia y concurrencia. Alude a la doctrina sobre la cuestión de diversos órganos de resolución de recursos en materia contractual llegando a la siguiente conclusión: *«Por tanto, cualquier oscuridad o contradicción existente en los Pliegos rectores de la licitación en cuestión, debe de interpretarse a favor de los licitadores, parte más débil, que indudablemente no puede pechar con el error o la falta de claridad en la que ha incurrido la Administración actuante».* Manifiesta la recurrente que: *«ha actuado amparado en los principios de buena fe y confianza legítima y ha presentado la documentación en apoyo en una interpretación legítima de los pliegos, la que procede hacer en virtud del principio pro concurrencia que debe prevalecer a la hora de interpretar los pliegos, como hemos dejado sentado con el apoyo jurisprudencial aportado. De haber considerado exigible ese requisito, y conociendo de primera mano el contenido de sus propias Cuentas Anuales, de tener la más mínima duda respecto al cumplimiento de la solvencia, podría haber acudido en UTE o haber integrado la solvencia, sin haber incurrido en esfuerzos inútiles y el empleo de recursos en concurrir a una licitación de la que resultaría excluida».*

Motivos por los que considera que la adjudicación debe ser anulada por su indebida exclusión, por lo que procedería la adjudicación a su favor del contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al motivo de recurso solicitando la desestimación del mismo. Alude a la doctrina sobre que el pliego una vez firme constituye la ley entre las partes. Afirma que el argumento de la recurrente es forzado y que no cabe dudas de que se exigen ambos criterios de acreditación de la solvencia económica y financiera. Considera que además así lo consideró la propia recurrente en su escrito de alegaciones ante la mesa de contratación en el que manifiesta que cumple con los requisitos de solvencia establecidos en el PCAP, refiriéndose a todos ellos y no solo a uno de los dos establecidos.

Motivos por los que solicita la desestimación del motivo de recurso.

3. Consideraciones de este Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el núcleo de la controversia que se central en analizar si existe la oscuridad alegada por la recurrente en la configuración de los criterios de acreditación de la solvencia económica y financiera establecidos en la cláusula 11.2.1. del PCAP y si la forma en la que están establecidos pudo llevar a error a la recurrente a la hora de acreditar la solvencia requerida.

Como se ha reproducido anteriormente en la citada cláusula se establece: *«Se considerará que la empresa tiene solvencia económica y financiera si cumple con el criterio o los criterios que se señalan a continuación»* tras lo que se incluye un cuadro en el que aparecen dos apartados ambos señalados con una "x" que se refieren al volumen anual de negocios y el segundo con la "ratio de solvencia".

Como se ha indicado la recurrente viene a alegar que como no se ha establecido si los criterios son acumulativos o alternativos cabría entender que existe oscuridad en los pliegos.



Sin embargo, y aunque efectivamente como indica la recurrente podría haberse redactado con una mayor claridad incluyendo la palabra “*acumulativa*”, la redacción de la cláusula es suficientemente clara para que se entienda que son los dos criterios los que se exigen para acreditar la solvencia económica al indicarse que se debe cumplir con el criterio o los criterios, en función de lo que se recoja, y en el presente supuesto se incluyen dos criterios, por lo tanto, la interpretación lógica es entender que se requieren ambos.

Sobre la cuestión, este Órgano ha de poner de manifiesto como muchas otras veces (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo, 297/2020, de 8 de septiembre, 3/2021, de 14 de enero y 615/2022, de 16 de diciembre, entre otras muchas), que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que una vez aprobados y aceptados por las entidades licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas. En definitiva, los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de “*pacta sunt servanda*”, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó en su día la cláusula del PCAP en la que se contiene la configuración del criterio de solvencia objeto de la controversia, necesariamente ha de estarse ahora a su contenido.

Claramente, si la cláusula le resultaba oscura a la entidad recurrente pudo impugnar los pliegos poniendo de manifiesto esta cuestión, o pudo realizar una consulta al órgano de contratación durante el plazo de presentación de proposiciones, pero esta no manifiesta en su escrito de recurso nada sobre estas cuestiones ni este Tribunal tiene constancia de que así lo haya hecho. Sobre las consultas se prevé en la cláusula 14 del PCAP que: «*Los interesados en el presente procedimiento, podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria, con antelación de tres días hábiles a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones. De conformidad con lo previsto en el artículo 138.3 de la LCSP en el supuesto de que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación, las respuestas tendrán carácter vinculante y se harán públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación*», sin embargo y como se ha indicado, este Tribunal no tiene constancia de que la recurrente hiciera uso de estas posibilidades.

En definitiva, la interpretación más razonable a la vista de la configuración del PCAP era entender que los criterios de acreditación de la solvencia económica se requerían de forma acumulativa y si la recurrente tuvo dudas sobre esta cuestión tenía mecanismos que le habrían permitido aclarar esta cuestión, pero no los utilizó, quedando firme los pliegos que como hemos manifestado constituyen la ley entre las partes siendo vinculante su contenido tanto para las entidades licitadoras como para el propio órgano de contratación.

En cualquier caso, y como indica el órgano de contratación no se desprende que la oscuridad en la configuración del PCAP supusiera un impedimento a la recurrente a la hora de presentar la oferta dado que, del contenido del escrito de alegaciones ante la mesa de contratación de la recurrente, de 25 de octubre de 2024, cuyo contenido ha sido parcialmente reproducido en el anterior fundamento de derecho, no se alude en ningún momento a la citada oscuridad. La recurrente argumenta en todo momento que cumple con ambos criterios de acreditación de la solvencia, sin poner de manifiesto siquiera indiciariamente que exista oscuridad o ambigüedad en la configuración de los mismos.

Lo anterior, supone a juicio de este Órgano una vulneración de la doctrina de los actos propios, plasmada en el aforismo latino «*Venire contra factum proprium non valet*» y a la que se refiere la Sentencia 73/1998, de 21 de abril, del Tribunal Constitucional cuando señala que «*(...) la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo*



de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos.».

Al respecto, la reciente Sentencia núm. 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020] señala que *«En la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001) hemos recordado que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium"».*

En este mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en su Resoluciones 414/2020, de 26 de noviembre, 390/2021, de 15 de octubre, de 293/2022, de 27 de mayo y 338/2022, de 20 de junio. Por tanto, establecidas unas reglas en la licitación y siendo estas firmes, habiendo presentado alegaciones en las que viene a reconocer los dos criterios acumulativos de solvencia no cabe ahora alegar ahora oscuridad, motivos por los que procede la desestimación de la pretensión principal del recurso.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: pretensión subsidiaria, sobre el motivo de recurso relativo a la causa de exclusión de la recurrente por no reunir los requisitos de solvencia económica y financiera exigidos en el PCAP.

1. Alegaciones de la recurrente.

Desestimada la pretensión principal procede ahora entrar en la subsidiaria en la que la recurrente manifiesta que se exclusión del procedimiento fue incorrecta.

Con relación a la falta de acreditación de la solvencia económica y financiera apreciada por la mesa de contratación se remite al escrito de alegaciones que presentó ante el órgano de contratación argumentando: *«como se detrae de su lectura, y con apoyo en criterios doctrinales de primer orden en materia de contabilidad y finanzas, como Universidad de Deusto, referente en el ámbito mercantil empresarial docente, así como por la Universidad de Zaragoza en su "Guía de los principales ratios" emitida por el Departamento de Contabilidad y Finanzas, que además se aportaron a título ilustrativo, concluyendo esta parte, como se recoge en la alegación realizada en su día, el ratio de solvencia, es de interpretación consolidada en el ámbito financiero y empresarial como aquel que representa "el valor total de los bienes de una empresa (sus activos) son suficientes para pagar sus deudas (su pasivo exigible)"; por lo que debe interpretarse a la hora de aplicar el ratio de solvencia económica, en vez de "Pasivo Total", como "Pasivo total exigible", con lo que procedemos a ajustar dicho ratio con la formula pertinente; y ello, sumado a que GRUPO TORNEO SEGURIDAD S.L.U refleja en sus cuentas unas "Provisiones a Largo plazo" que no son pasivos exigibles, y como tal no han de influir en la medición de la ratio de solvencia, determinaría el cumplimiento de dicha ratio. Frente a los precitados argumentos, fundados en informes de autoridades en la materia, se opta por el Excmo. Ayto. por un criterio meramente literal de interpretación, aplicándolo con el máximo rigor, pese a la falta de claridad del mismo, para terminar excluyendo a un licitador que, como ya hemos dicho, cumple por otro lado con la solvencia con su volumen anual de negocios (19.050.662,32 de euros sobre los 425.144,77), sobradamente superior al exigido, 45 veces superior concretamente, en la propia cláusula 11.2.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, incluso la ratio de tesorería, un 39% por encima de lo exigido.*



Por tanto, no sólo, como hemos argumentado en la alegación primera, opta por la interpretación más restrictiva de la cláusula relativa a la solvencia económica, sino que además opta por el criterio más rigorista para aplicar la precitada cláusula, excluyendo a un licitador que ha acreditado sobradamente capacidad económica para ejecutar el contrato, y determinando, con ello, la adjudicación de una oferta al siguiente licitador, en perjuicio del interés público, por ser una oferta menos valorada y, consiguientemente, menos interesante, y los principios que deben regir la licitación, conforme a la LCSP.».

La recurrente con relación a la actuación del órgano de contratación manifiesta que «opta por un posicionamiento restrictivo, como se ve, respecto a la contabilidad privada de la empresa y las reglas de contabilización de provisiones, siendo que el firmante es un técnico de régimen interior, respecto del que desconocemos su experiencia, formación y solvencia profesional para la firma del precitado informe, por lo que, adicionalmente, podríamos discutir si constituye motivación suficiente para desvirtuar la alegación de GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L. basada en su propia experiencia, la de una empresa en franco crecimiento y largo recorrido, en el que ha reunido experiencia en el ámbito financiero privado, y disfruta de unos profesionales cualificados en su seno, que han evacuado la alegación fundándose en informes de entidades de reconocido prestigio».

Por lo anterior solicita que sea interpretado el requisito de solvencia en los términos manifestados, indicando: «*al existir fundamento suficiente para la interpretación que ésta ha realizado de la ratio de solvencia, y en aplicación, de nuevo, del principio de interpretación más favorable para el licitador de las cláusulas del pliego, de amplio sostén jurisprudencial en nuestro derecho; sin que sea necesario, en dicha interpretación, traspasar la literalidad del pliego»* motivos por los que también considera que la resolución de adjudicación debe ser anulada para que la misma recaiga a su favor.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

También solicita la desestimación de la pretensión subsidiaria, en este sentido argumenta: «*El Plan General de Contabilidad, aprobado por Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre establece, en la norma de registro y valoración 15º, que las provisiones deben reconocerse cuando:*

“La empresa tiene una obligación presente como resultado de un suceso pasado.

- Es probable que tenga que desprenderse de recursos para cumplir con la obligación.*
- Se puede hacer una estimación fiable del importe de la obligación.”*

El artículo 36 del código de comercio, que establece los elementos del balance, establece en su apartado b) como definición de los pasivos: “b) Pasivos: obligaciones actuales surgidas como consecuencia de sucesos pasados, cuya extinción es probable que dé lugar a una disminución de recursos que puedan producir beneficios económicos. A estos efectos, se entienden incluidas las provisiones». En la misma línea, el artículo 38 establece que el registro y la valoración de los elementos integrantes de las distintas partidas que figuran en las cuentas anuales deberá realizarse conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados, entre otros el principio de prudencia valorativa, que obliga a reconocer gastos e ingresos cuando se produzcan, pero también a anticipar posibles pérdidas futuras. Esto respalda la obligación de dotar provisiones cuando haya indicios de que una empresa enfrentará un gasto o pérdida en el futuro.

El Plan General de Contabilidad (PGC) clasifica las provisiones en función de su naturaleza y del plazo en el que se espera liquidarlas. Se dividen principalmente en provisiones a largo plazo, integradas en el pasivo no corriente (cuando la empresa espera liquidarlas en un plazo superior a un año) y en provisiones a corto plazo, integradas en el pasivo corriente (cuando la empresa espera liquidarlas en un plazo inferior a un año).

En consecuencia, las provisiones son una obligación contable basada en el principio de prudencia y reguladas por el PGC, el Código de Comercio y la Ley del Impuesto sobre Sociedades, siendo fundamentales para reflejar correctamente la situación financiera de la empresa y pueden tener implicaciones fiscales según el tipo de provisión y formando parte, de forma indiscutible, del pasivo exigible de la contabilidad”».



Motivos por los que como indicamos solicita la desestimación de la pretensión subsidiaria.

3. Consideraciones de este Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar en el núcleo de la controversia que se centra en analizar el acuerdo de exclusión de la recurrente como consecuencia de no alcanzar uno de los requisitos de solvencia económica y financiera, en concreto la ratio de solvencia.

Pues bien, como se ha indicado la cuestión se centra en la forma de acreditar uno de los criterios relativos a la solvencia económica y financiera, la ratio de solvencia. Como anteriormente se ha reproducido queda establecido en el PCAP que la forma de acreditar esta ratio resulta del cociente del activo total entre el pasivo total que para que se encuentre probada la solvencia debe ser superior a 1,30.

Como se ha indicado, en el acta de la sesión de 18 de octubre de 2024, la mesa de contratación a la vista del informe técnico anteriormente mencionado detecta que la ratio de solvencia de la recurrente conforme a lo establecido en el PCAP muestra un resultado de 1,25 inferior al exigido, que como se ha indicado, asciende a 1,30 motivo por el que propone su exclusión.

Esta circunstancia es claramente reconocida en el escrito de alegaciones de la recurrente de 24 de octubre de 2025, en el que entre otras cuestiones manifiesta:

«Cálculo del ratio de solvencia:

El cálculo del ratio de solvencia obtiene los siguientes valores, no llegando al umbral por 0,05 que implica una reducción del 4%, a nuestro parecer exigua, frente a las superaciones obtenidas en los 2 ratios anteriores.

<i>Ratio de Solvencia (Con Provisiones a largo Plazo)</i>	
<i>Activo total:</i>	<i>7.240.224,18</i>
<i>Pasivo total (Con Prov. a L/P):</i>	<i>5.788.419,05</i>
<i>Umbral a superar</i>	<i>1,3</i>
<i>% superación umbral por GTS</i>	<i>-4%»</i>

En este sentido la recurrente es consciente que atendiendo a la redacción literal del PCAP no alcanza la solvencia exigida. Sobre lo anterior, la recurrente tanto en el escrito que presenta ante la mesa de contratación como ahora en su escrito de recurso solicita que se realice una interpretación de lo establecido en el pliego rector del procedimiento que permitiría considerar en lugar del pasivo total, el concepto relativo al pasivo exigible, de forma que a su juicio en lugar de considerar los términos del pliego «*pasivo total*» se utilizaría el concepto «*pasivo total exigible*» resultando de esta interpretación que sí tendría la solvencia económica requerida respecto de este criterio.

Argumenta, que esta interpretación no literal es posible alude y adjunta una guía sobre ratios en la que se calcula la misma de otra forma -de la manera que la recurrente considera correcta-, y que se denomina «*ratio de solvencia o garantía*» y que se halla teniendo en cuenta el «*activo real*» entre el «*exigible total*», asimismo, alude a informes sobre la solvencia de su entidad de la que se desprendería que su solvencia económica y financiera es suficiente para la ejecución del contrato.

Sobre lo anterior, si bien este Tribunal no cuestiona que es posible que la entidad disponga de la solvencia suficiente para la ejecución del contrato atendiendo a otros criterios diferentes a los establecidos en el pliego, lo



cierto, es que atendiendo a la forma establecida para acreditar la ratio de solvencia en el pliego rector del procedimiento la entidad recurrente no llega a acreditar el mínimo establecido. En este sentido, como se ha manifestado en el anterior fundamento de derecho los pliegos se encuentran firmes y constituyen la ley del contrato, por lo que en este momento del procedimiento se debe estar a su contenido sin que se pueda inaplicar parte del mismo puesto que con esa flexibilización se podría conculcar el principio de igualdad respecto de otras ofertas que sí cumplan los requisitos de solvencia en los términos establecidos en el PCAP.

En este sentido pudo la recurrente combatir el contenido de los pliegos si consideraba que su redacción era imprecisa o incorrecta, pero no lo hizo en el momento procedimental oportuno. También pudo plantear cuestiones sobre la forma en la que se iba a aplicar la ratio de solvencia por parte del órgano de contratación para poder ponderar si era necesaria su participación en forma de unión temporal de empresas, como afirma haber valorado la recurrente si hubiera sabido la forma de aplicación del criterio de solvencia. Efectivamente, como se ha indicado así se prevé en la cláusula 14 del PCAP que sobre esta cuestión establece: *«Los interesados en el presente procedimiento, podrán solicitar información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria, con antelación de tres días hábiles a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones. De conformidad con lo previsto en el artículo 138.3 de la LCSP en el supuesto de que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación, las respuestas tendrán carácter vinculante y se harán públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación»*, sin embargo, este Tribunal no tiene constancia de que la recurrente hiciera uso de estas posibilidades.

Pues bien, procede manifestar que no cabe que el órgano de contratación se pueda apartar de las condiciones establecidas en los pliegos, por lo que no se aprecia infracción en esta actuación. Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que *«Por otro lado, si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80 (...))»*.

El definitiva, teniendo en cuenta que la causa de exclusión deriva de la aplicación literal del contenido del PCAP este Tribunal no aprecia infracción en la actuación de la mesa de contratación, sin que a la vista de la doctrina reproducida pueda ser exigible que la mesa de contratación relativice o se aparte del contenido de los pliegos interpretando su contenido puesto que una vez que el órgano de contratación establece las condiciones de la licitación en los pliegos, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede apartarse de las condiciones previamente definidas, si lo hiciera, podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores perjudicando así a aquellos que han respetado las reglas establecidas en la licitación, iguales para todos los participantes en la misma. Por lo anterior procede la desestimación de la pretensión subsidiaria y con ella la desestimación del recurso interpuesto.

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 **GRUPO TORNEO SEGURIDAD, S.L.U.** contra el acuerdo de adjudicación del órgano de contratación, de 4 de febrero de 2025, del contrato denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de diversos edificios, instalaciones y eventos del Ayuntamiento de Lucena», (Expediente GEX 2024/14302), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba).

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

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, 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.

