

Recursos 165/2025 y 168/2025

Resolución 238/2025

Sección Tercera

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

Sevilla, 9 de mayo de 2025.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por la entidad **GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L.** contra el acuerdo de exclusión de su oferta adoptado por la mesa de contratación en sesión de 23 de enero de 2025 y contra el Decreto de 17 de marzo de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales»; ambos actos respecto al lote 2, (Expediente SE-36/24), 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 4 de diciembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Con fecha 17 de diciembre de 2024 se pusieron los pliegos rectificados a disposición de los interesados. El valor estimado del contrato asciende al importe de 2.234.518,41 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

El órgano de contratación mediante Decreto de 17 de marzo de 2025 adjudicó el lote 2 del contrato a la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U. (en adelante la adjudicataria o UNEI). La adjudicación fue objeto de publicación en el perfil de contratante y se notificó a los licitadores, en la misma fecha de su adopción.

SEGUNDO. El 7 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Lucena escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L (en adelante la recurrente o GESTIÓN DE SERVICIOS) contra la citada resolución de adjudicación.

El escrito de recurso especial fue remitido a este Tribunal por el órgano de contratación, con fecha de 15 de abril de 2025, junto a parte de la documentación necesaria para su resolución.



Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de esa misma fecha de 15 de abril de 2025, se solicita al órgano de contratación que aporte el resto de la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterar la petición, lo solicitado fue recibido en la sede de este Tribunal el 23 de abril de 2025.

Ante las manifestaciones vertidas por la recurrente en su escrito impugnatorio, ratificadas por la documentación obrante en el expediente remitido, se constató que esta entidad había presentado escrito de recurso especial en materia de contratación en el registro del Ayuntamiento, frente al acuerdo adoptado por la mesa de contratación, con fecha de 23 de enero de 2025, por el que se excluyó su oferta del procedimiento de adjudicación del lote 2 del contrato. Por la persona titular de la sección de régimen interior del Ayuntamiento de Lucena se emite informe mediante el que se acredita ante este Tribunal que: «*con fecha 4 de febrero de 2025 figura asiento de entrada de Registro Telemático al número 1704 de (...) de GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L. relativo a interposición de Recurso Especial en materia de Contratación contra Acuerdo de exclusión del procedimiento de Adjudicación de servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales y, que debido a error en proceso de registro no se asignó a código departamento de Contratación, asociado a Bandeja correspondiente, hecho causante de su no tramitación en tiempo y forma.*». El referido escrito de recurso se ha tramitado en este Tribunal con el nº RCT 168/2025.

El día 24 de abril de 2025 la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de cinco días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas respecto a ambos recursos, habiéndose recibido dentro del plazo concedido para ello las presentadas por la entidad UNEI.

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. Acumulación de los recursos 165/2025 y 168/2025.

De conformidad con lo previsto en el artículo 56 de la LCSP, artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (de aplicación a este Tribunal en virtud de las Disposiciones Adicional y Final Primera), así como con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por todas la Sentencia de 6 de mayo de 2011 (Roj STS 2649/2011), este Tribunal, en virtud de los principios de concentración y celeridad procedimental, ha dispuesto la acumulación de los recursos 165/2025 y 168/2025; y ello al haber constatado la identidad sustancial e íntima conexión entre los dos citados recursos especiales, que han sido interpuestos en el mismo procedimiento de licitación, por la misma entidad recurrente y fundados en idénticos motivos.

TERCERO. 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.



CUARTO. Acto recurrible

En el presente supuesto, el contrato objeto de licitación es 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 contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartado 1.a) de la LCSP.

En cuanto al acto impugnado, el recurso 168/2025, se dirige contra la exclusión del procedimiento de licitación de la recurrente acordada por la mesa de contratación en sesión celebrada el 23 de enero de 2025.

La entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones manifiesta su oposición a la admisión de este recurso, al entender que el mismo se dirige contra un acto de trámite en el que no concurren los requisitos previstos en el artículo 44.2 b) de la LCSP para su consideración como actos de trámites cualificados. Al respecto el citado precepto dispone que: *“En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de los candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas (...)”*.

Para una correcta valoración de la presente cuestión ha de analizarse los términos del acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada con fecha de 23 de enero de 2025 en la que consta que: *«Una vez debatido lo suficiente, la Mesa de Contratación, por unanimidad de sus miembros, acuerda proponer al Órgano de Contratación:*

1º.- Excluir del procedimiento a la empresa Gestión de Servicios AH, S.L., respecto del lote 2, al considerar, que no cumple con la solvencia económica exigida en el PCAP que rige dicho procedimiento.

2º.- Adjudicar el contrato de los servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales, respecto del lote 2: Servicios de control y atención al público, a la empresa UNEI Iniciativa Social, S.L.U., al ser la siguiente en la clasificación de las ofertas y cumplir con todos los requisitos del PCAP que rige el presente procedimiento, por lo que resulta ser la más ventajosa para esta Administración.».

Además, consta en el expediente remitido que, con la misma fecha de 23 de enero del 2025, se requirió por la mesa a la entidad UNEI, respecto del lote 1 y 2 del contrato, para que aportase la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a la adjudicación.

En primer lugar, ha de indicarse que el artículo 326 de la LCSP al regular las mesas de contratación, prevé en su apartado 2, entre las funciones que a la misma corresponde lo siguiente:

«2. La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

- a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.*
- b) (...)»*

De lo expuesto se constata que, aunque formalmente se trataría de un acto no recurrible dado su carácter de propuesta, lo cierto es que materialmente se trata de una exclusión cuyo defecto formal se ha de entender convalidado por las actuaciones posteriores llevadas a cabo, en la tramitación del expediente, por el propio órgano competente para resolver la exclusión. Así la propuesta de adjudicación del lote 2 del contrato a favor de UNEI, acordada en el curso de la misma sesión de la mesa, así como el requerimiento de documentación previa a la adjudicación a dicha entidad, de conformidad con el artículo 150.2 de la LCSP, suponen necesariamente la



ratificación y convalidación realizada por el órgano competente para ello del acuerdo de exclusión de la oferta de la entidad recurrente al lote 2 del contrato.

De lo expuesto se concluye que el acto recurrido mediante el recurso 168/2025, reúne los requisitos de acto de trámite cualificado y por consiguiente es susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP.

En cuanto al recurso 165/2025, se ha interpuesto contra la resolución de adjudicación del contrato, por lo que el acto recurrido mediante este recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartado 2. c) de la LCSP.

QUINTO. Plazo de interposición.

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

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

Para una mejor comprensión de la controversia que ambos recursos plantean, conviene señalar las siguientes actuaciones acaecidas durante la tramitación de la licitación y que provocaron la exclusión de la oferta de la entidad recurrente del procedimiento de adjudicación del lote 2 del contrato.

Según resulta de la documentación obrante en el expediente administrativo remitido, la mesa de contratación, en sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2024, y según consta en el acta de la sesión, acordó proponer la adjudicación del contrato para la prestación de servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales, respecto del lote n.º 2: Servicios de control y atención al público, a favor de la licitadora GESTIÓN DE SERVICIOS.

Con fecha 27 de diciembre de 2024, en cumplimiento de lo dispuesto en la cláusula 19 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), se requirió a la empresa propuesta, para que en el plazo de diez días hábiles y con carácter previo a la adjudicación aportara, entre otra documentación, la garantía definitiva del contrato y la documentación acreditativa del cumplimiento de la solvencia económica y financiera así como la técnica o profesional conforme a lo dispuesto en la cláusula 11ª del PCAP.

Tras la presentación de la documentación aportada por la entidad ahora recurrente, la mesa de contratación, con fecha 15 de enero de 2025, acordó requerirle subsanación de documentación en los siguientes términos:

«En relación con el procedimiento que se tramita en este Ayuntamiento, con motivo de la contratación de los servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales y a la vista de la documentación aportada por Vds., la misma no se corresponde con lo dispuesto en la cláusula 11ª del PCAP, se le requiere al objeto de que, en el plazo máximo de tres días hábiles, presente en esta Administración la siguiente documentación:

La solvencia económica y financiera se acreditará aportando el volumen anual de negocios del licitador y las ratios de solvencia y tesorería, se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.



Documento acreditativo de constitución de la garantía definitiva del contrato por importe de 19.928,34 euros, debiendo quedar acreditada su constitución dentro del plazo concedido en su día, siendo este hasta las 23:59 horas del 14 de enero del presente. Documento acreditativo de la inscripción del licitador en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público (ROLECE) o alternativamente, en el Registro de Licitadores de Andalucía o en su caso solicitud de inscripción en el correspondiente Registro.

Dicha documentación deberá presentarse a través del enlace de respuesta a esta notificación, en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Dicho plazo es improrrogable. De no cumplimentarse adecuadamente este requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, con las consecuencias que pudieran derivarse conforme a lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP.»

Tras la recepción de la documentación presentada en atención al requerimiento recibido por la entidad recurrente, y como antes se indicó, la mesa de contratación en sesión celebrada con fecha 23 de enero de 2025, formula la siguiente valoración de la misma y adopta los siguientes acuerdos según consta en el acta de la sesión: *«una vez comprobada la documentación aportada por el licitador relativa al cumplimiento de los requisitos previos, se ha podido verificar que la misma no se corresponde con lo dispuesto en la cláusula 11ª del PCAP, y que la acreditación de la constitución de la garantía definitiva no cumple lo dispuesto en la cláusula 10ª de dicho PCAP, al haber sido depositada con posterioridad al plazo establecido al efecto.*

Una vez debatido lo suficiente, la Mesa de Contratación, por unanimidad de sus miembros, acuerda proponer al Órgano de Contratación:

1º.- Excluir del procedimiento a la empresa Gestión de Servicios AH, S.L., respecto del lote 2, al considerar, que no cumple con la solvencia económica exigida en el PCAP que rige dicho procedimiento.

2º.- Adjudicar el contrato de los servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales, respecto del lote 2: Servicios de control y atención al público, a la empresa UNEI Iniciativa Social, S.L.U., al ser la siguiente en la clasificación de las ofertas y cumplir con todos los requisitos del PCAP que rige el presente procedimiento, por lo que resulta ser la más ventajosa para esta Administración.».

Por último y respecto al lote 2, mediante Decreto de Alcaldía de 17 de marzo de 2025 el órgano de contratación, entre otros asuntos, resuelve:

«4º.- Excluir del procedimiento a la entidad GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L., respecto del lote 2, conforme a lo dispuesto en el antecedente Segundo de esta Resolución.

(...)

6º.- Adjudicar a la entidad UNEI INICIATIVA SOCIAL, S.L.U., con CIF: B41610825, el contrato para la prestación de servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales, respecto del lote n.º2 (...)

SÉPTIMO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la recurrente.

La recurrente, mediante los dos recursos interpuestos, se alza materialmente contra la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del lote 2 del contrato. Al efecto y en esencia defiende la validez de la documentación aportada como acreditación de la solvencia económica y financiera que le fue requerida. En concreto esgrime las siguientes alegaciones:

1.1.- En cuanto a la garantía definitiva del contrato, por importe de 19.928,34 euros, afirma que solicitó una ampliación de plazo al órgano de contratación *“debido a que estábamos a la espera de que la empresa de AVALES nos adjudicara el AVAL correspondiente a la cifra exigida”.*



Continúa exponiendo la recurrente que llegada la fecha de finalización del plazo de subsanación se vieron “obligados a presentar esta Garantía mediante el importe total a la cuenta bancaria, que además ellos mismos nos envía por correo, durante la misma mañana del día 20 de enero a nuestro correo electrónica.”

Cita y reproduce parcialmente el contenido de la Resolución nº 189/2023 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en la que se recoge una interpretación flexible del artículo 150.2 de la LCSP, cuya aplicación invoca al presente asunto.

1.2.- Respecto a la solvencia económica y financiera, afirma que aportó al expediente “las cuentas anuales del 2024 cerradas y firmadas (bajo supervisión telefónica) junto a los modelos 303 de los 3 IVA del año, a falta del cierre del último donde superamos los importes requeridos en la licitación”.

La entidad recurrente manifiesta que no podía acreditar el registro mercantil de las cuentas anuales, por ser una empresa de nueva creación, en concreto de junio de 2023, razón por la cuál y dado que “el año de mayor de facturación demostrable fue el 2024, creímos conveniente presentar nuevamente las cuentas anuales firmadas digitalmente junto con todos los modelos 303 del año 2024, y el modelo 390 resumen anual de IVA el año 2024, que adverbaba dichas cuentas, que pese a que no se encuentra registradas, por la imposibilidad temporal al no haberse habilitado aún el plazo legal para ello, consideramos suficientemente validas en relación a la justificación de este punto.”

En cuanto a las ratios requeridas en el pliego, la recurrente defiende haber cumplido correctamente lo exigido en el pliego, esgrimiendo al efecto lo siguiente:

«Lo requerido es que cumpla dos ratios;

1ª.- activo total/pasivo total. Mayor a 1,30, que nuestro resultado es de 1,37

2.-ª-activo circulante/pasivo circulante. Mayor a 1, que nuestro resultado es 1,22.»

1.3.- Por último, la entidad recurrente esgrime que la motivación del acuerdo de exclusión es claramente escueta y no justifica las razones que fundamentan el acuerdo adoptado. En concreto afirma, «Que existe una clara falta de fundamentación jurídica en la resolución objeto de recurso, pues en modo alguno fundamenta o justifica, ni tan siquiera mínimamente la causa de exclusión de mi representada, aún más cuando como ya se ha detallado anteriormente se cumple perfectamente con los requisitos de solvencia económica, produciendo una clara vulneración al derecho a la defensa, de conformidad con lo dispuesto en lo establecido en el 35 de Ley 39/2015, así como lo dispuesto en el art 24 CE.»

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe solicita la desestimación del recurso. Al efecto, y en cuanto al fondo de la controversia planteada, manifiesta lo siguiente:

«Primero.- La garantía definitiva del contrato se ha constituido fuera de plazo. Dicha garantía debió constituirse en el plazo de diez días hábiles desde el primero de los requerimientos, efectuado el día 27 de diciembre de 2024, en consecuencia, hasta el día 14 de enero de 2025 inclusive. Sin embargo, la garantía se ha constituido mediante transferencia bancaria realizada el día 20 de enero de 2025, y ello a pesar de que en el requerimiento de subsanación ya se le advertía al licitador que la subsanación era respecto de la justificación de su constitución, ya que esta debía haberse constituido con fecha tope el 14 de enero y dicho defecto no era subsanable.

Alega la licitadora que se envía un requerimiento al Ayuntamiento donde solicitamos una ampliación de plazo, debido a que estábamos a la espera de que la empresa de Avaless nos adjudicara el aval correspondiente a la cifra exigida. No obstante esta Administración no se ha pronunciado ni ha tramitado ningún expediente en relación a



dicha ampliación de plazo, limitándose a facilitarle al licitador, cuando lo solicitó, un número de cuenta del Ayuntamiento de Lucena donde poder transferir el importe de la garantía mediante transferencia bancaria, en tanto que dispusiera del aval que, en teoría, estaba tramitando, sin que en ese momento se realizara ninguna verificación sobre si la empresa se encontraba, en ese momento, en plazo para constituir la garantía exigida.

Segundo.- La empresa no cumple la solvencia económica exigida. Sin perjuicio de que el pliego de cláusulas administrativas particulares dice expresamente en su cláusula 11.2.1 que «los ratios de solvencia y tesorería se acreditarán por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil», documentación que no ha presentado la empresa a pesar de que estaba obligada a tener inscritas las cuentas del año 2023, se ha verificado dichas ratios con los datos aportados mediante el impuesto de sociedades de dicho ejercicio, obteniéndose los siguientes resultados:

Ratio de solvencia= Activo total / Pasivo total=19.888,82 euros/63.677,70 euros =0,31

Ratio de tesorería= Activo corriente / Pasivo corriente=19.888,82 euros/63.677,70 euros =0,31

(NOTA: Coinciden las cifras puesto que no hay activo NO corriente ni pasivo NO corriente)

En consecuencia, puede comprobarse que para el año 2023, año en que la empresa estaba obligada a inscribir y depositar sus cuentas anuales en el Registro Mercantil, no se cumple en ninguno de los dos supuestos los ratios exigidos en PCAP.

Alega la empresa licitadora que al ser una empresa de nueva creación basaba sus cálculos en las cuentas anuales del año 2024. No obstante, hay que recordar que la cláusula 11.2.1 indica que los ratios de solvencia y de tesorería deberán calcularse al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales. En el presente procedimiento cuya fecha de finalización de presentación de proposiciones era el 23 de diciembre de 2024, el último año para el que está vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales es el año 2023 y no el año 2024.

Tampoco ha llegado la empresa a presentar las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil correspondiente al año 2023, a pesar de tratarse de una sociedad limitada y estar obligada a ello y de habersele requerido expresamente. Dicha circunstancia ya hubiera sido por sí misma causa de exclusión del procedimiento. A pesar de ello se acredita conforme a los cálculos efectuados sobre las cuentas que constan en el impuesto de sociedades, que la empresa no alcanza los ratios de solvencia y tesorería exigida en este procedimiento.».

3.- Alegaciones de la entidad adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone a la pretensión de la recurrente y solicita a este Órgano la desestimación del recurso. En síntesis, basa su oposición en las siguientes alegaciones:

(i) La recurrente no ha acreditado la solvencia económica y financiera conforme a lo dispuesto en la cláusula 11.2.1 de los pliegos, al no haber aportado las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil correspondiente al último ejercicio económico, es decir al ejercicio 2023. Esgrime la adjudicataria que «Para tratar de eludir su incumplimiento esencial, el Recurrente aporta, por un lado, un balance de pérdidas y ganancias de enero a diciembre de 2024 “bajo supervisión telefónica” (¿?), que no está firmado, ni aprobado por ningún órgano de la sociedad.

Adicionalmente, GESTIÓN DE SERVICIOS aporta tres (3) autoliquidaciones tributarias del pago trimestral fraccionado del IVA de 2024.

(...)

Como puede apreciarse ninguno de esos documentos están previstos en el Pliego como medios de acreditación de la solvencia económica y financiera, ni son equiparables u homologables a las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil del ejercicio 2023.»

Además, la adjudicataria adjunta a su escrito de alegaciones información obtenida en el Registro Mercantil sobre las cuentas anuales correspondiente al ejercicio 2023 de la entidad recurrente, sobre la que afirma lo siguiente:



«conforme a las cuentas anuales de GESTIÓN DE SERVICIOS del ejercicio 2023 depositadas en el Registro Mercantil de Córdoba, dicha sociedad no cumple los ratios de solvencia y tesorería exigidos en los Pliegos. En particular, conforme al “balance de situación abreviado” de las cuentas anuales de 2023 depositadas en el Registro Mercantil, GESTIÓN DE SERVICIOS cuenta con una ratio de solvencia de 0,31 y una ratio de tesorería de 0,31, muy por debajo de los parámetros exigidos en los Pliegos (cláusula 11.2.1): 1,30 y 1, respectivamente. Como puede comprobarse, esta es la razón por la que el Recurrente no aportó las cuentas anuales aprobadas y depositadas del año 2023, sino otra documentación que eligió a su arbitrio, pues conforme a estas no cumple los ratios de solvencia y tesorería exigidos en el PCAP.»

(ii) Respecto a la garantía definitiva afirma que la entidad recurrente ha incumplido la cláusula 10 del PCAP porque ha constituido la garantía definitiva mediante transferencia bancaria, medio no admitido, y una vez expirado el plazo de 10 días hábiles previsto en el artículo 150.2 LCSP.

Aduce la adjudicataria que «GESTIÓN DE SERVICIOS no constituyó la garantía definitiva dentro del plazo de 10 hábiles previsto en el artículo 150.2 de la LCSP.

En todo caso, la constitución de la garantía definitiva no podía hacerse en el plazo de subsanación de la documentación, tal y como indicó el órgano de contratación, pues este se le concedió al Recurrente para subsanar la falta de acreditación de la constitución de la garantía, no para que constituyese esta.

En cualquier caso, como antes se ha indicado, la transferencia realizada no constituye un medio de garantía definitiva válido, por lo que incluso aunque se hubiera realizado en el plazo establecido (antes de las 23:59 horas del 14 de enero de 2025), extremo que expresamente negamos, tampoco hubiera sido admisible.»

OCTAVO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal.

Primera. – Sobre la acreditación de la solvencia económica y financiera.

En cuanto a la solvencia económica y financiera la cláusula 11.2.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) dispone lo siguiente:

«11.2.1.- Solvencia económica y financiera.

Se considerará que la empresa tiene solvencia económica y financiera para concurrir a cualquiera de los dos lotes, si cumple con el criterio o los criterios que se señalan a continuación:

X- 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 una vez y media el presupuesto base de licitación del lote o suma de lotes a los que opte.

X- 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 formulas:

Ratio de solvencia= $\frac{\text{Activo total}}{\text{Pasivo total}}$

Ratio de tesorería= $\frac{\text{Activo corriente}}{\text{Pasivo corriente}}$

La empresa licitadora acreditara su solvencia económica y financiera mediante la aportación de la documentación que se indica:



X- El volumen anual de negocios del licitador y las ratios de solvencia y tesorería, se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.

Analizada la documentación obrante en el expediente remitido se ha podido comprobar que, en efecto, y como manifiesta tanto el órgano de contratación como la adjudicataria, la entidad recurrente no cuenta con la solvencia económica requerida en el PCAP. Así y tal y como se dispone en los pliegos las ratios de solvencia y de tesorería se han de calcular conforme a los datos contables de activos y pasivos “*al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales*”. En tal sentido el órgano de contratación realizó los cálculos conforme a las cifras obtenidas al efecto del impuesto de sociedades del ejercicio 2023, último ejercicio vencido, pudiendo constatarse por este Tribunal que en efecto los resultados obtenidos, de 0,31, no alcanzan las ratios de solvencia (1,30) y de tesorería (1) requeridos en el PCAP. Por lo que la recurrente incumple las ratios de solvencia y tesorería requeridas en el PCAP como requisitos de solvencia económica.

Además, y en cuanto al medio de acreditación de la solvencia, como antes se ha expuesto, el PCAP exige que «*las ratios de solvencia y tesorería se acrediten por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil*». La recurrente alega, con la interposición del recurso que, al ser una empresa de reciente creación, carecía de las cuentas anuales debidamente depositadas en el Registro Mercantil.

Pues bien, para el supuesto de la acreditación de la solvencia económica y financiera, el tercer párrafo del artículo 86.1 de la LCSP dispone que «*Cuando por una razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado*».

Dicha norma requiere de la existencia de una razón válida y que la misma hubiese sido puesta de manifiesto por la entidad licitadora al órgano de contratación, pues éste último no tiene la obligación de apreciarla de oficio. En este sentido, en el expediente remitido a este Tribunal, no consta que la entidad ahora recurrente haya puesto de manifiesto tal circunstancia al órgano de contratación, ni cuando fue requerida para que presentase la documentación acreditativa de los requisitos previos, ni tras la petición de subsanación.

En su defensa la recurrente alega, con la interposición del recurso que, al ser una empresa de reciente creación, carecía de las cuentas anuales debidamente depositadas en el Registro Mercantil, sin embargo y como ha quedado acreditado con la información obtenida en el Registro Mercantil y aportada a las alegaciones por la entidad adjudicataria, consta la presentación de las cuentas del ejercicio 2023 de la entidad recurrente, si bien los importes que de la misma se deducen, no permiten alcanzar las ratios de solvencia y tesorería exigidas en el PCAP.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar la alegación de la recurrente relativa a la solvencia económica y financiera. La concurrencia de una sola causa de exclusión es suficiente para que proceda la eliminación de la interesada del proceso selectivo, razón por la que la exclusión acordada resultaría ajustada a derecho, aun cuando lo sea por un solo motivo.

Ello haría innecesario el análisis de la cuestión que el siguiente motivo de recurso plantea, en cualquier caso y en base al principio de congruencia se analizará el mismo.

Segunda. Sobre la causa de exclusión relativa a la constitución de garantía definitiva fuera de plazo.



La segunda controversia que el recurso plantea gira en torno a la procedencia de la exclusión de la recurrente de la licitación del lote 2 del contrato, al no acreditar la constitución de garantía definitiva dentro del plazo otorgado para ello.

La cláusula 10 del PCAP bajo el título de “Garantía definitiva”, dispone, lo siguiente: *«De conformidad con lo establecido en el artículo 107 de la LCSP, el licitador que sea propuesto para la adjudicación del contrato deberá constituir a disposición del Órgano de contratación una garantía definitiva por cuantía igual al 5% del presupuesto base de licitación del lote o lotes de los que resulte adjudicatario. La constitución de esta garantía deberá ser acreditada a este Ayuntamiento en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento. (artículo 150.2 de la LCSP).*

En todo caso, la garantía definitiva responderá de los conceptos a que se refiere el artículo 110 LCSP. Dentro de dichos conceptos se incluye el incumplimiento por parte del contratista de la obligación de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a terceros como consecuencia de la incorrecta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, prevista en el artículo 196 LCSP.

La garantía definitiva se constituirá de conformidad con lo preceptuado en el Capítulo I del Título IV del Libro I de la LCSP y en cualquiera de las formas que se establecen en el artículo 108.1 LCSP, ajustándose, de acuerdo con la forma escogida, a los modelos que se establecen en los anexos III, IV, V y VI del RGLCAP.»

Sobre la constitución de la garantía definitiva fuera del plazo inicialmente concedido ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en reiteradas ocasiones, entre otras en la Resolución 473/2021, de 18 de noviembre, en la que resolvíamos en los siguientes términos:

«Respecto a la subsanación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, se debe traer a colación la Resolución, 961/2020, de 11 de septiembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la que en un supuesto concreto de constitución de la garantía definitiva fuera del plazo de cinco días hábiles de la tramitación urgente admite su presentación extemporánea haciendo aplicación de su doctrina, avalada por la jurisprudencia, que distingue los incumplimientos totales y graves de aportación de la documentación requerida de los incumplimientos simplemente defectuosos llegando a la conclusión de que la interpretación de la «retirada injustificada de la oferta se limita a los incumplimientos totales de determinadas obligaciones, admitiendo la posibilidad de subsanar los defectos u omisiones en la cumplimentación del requerimiento en determinados supuestos haciendo prevalecer el derecho de la empresa propuesta como adjudicataria, entendiéndose que, después de haberse tramitado el procedimiento de licitación para escoger la oferta económicamente más ventajosa, no parece razonable rechazarla por existir algún error o imperfección en la documentación presentada.

Así, en el caso de la constitución de la garantía definitiva, hemos considerado subsanable el defecto consistente en la constitución de una garantía por importe insuficiente, concediendo al efecto un plazo de tres días para la complementación de la garantía inicialmente constituida.

(...)

En nuestro caso se advierte como el licitador propuesto atendió en plazo el requerimiento salvo en lo referente a la constitución de la garantía definitiva, respecto de la cual vino a interesar una ampliación de plazo poniendo de manifiesto las circunstancias que le habían impedido su aportación.

(...)

En esta tesitura, no cabe sino apreciar la existencia de una efectiva voluntad del licitador de cumplir con el requerimiento, como a la postre ha quedado demostrado con la constitución de la garantía dentro de la ampliación de plazo otorgada, mediante efectivo, lo que además puede considerarse como un indicio que corroboraría las dificultades alegadas en cuanto a la obtención de aval bancario. Por lo tanto, el



incumplimiento del plazo no supone en este supuesto un incumplimiento total sino limitado y parcial y, además, ajeno a la voluntad del licitador afectado, con lo que debe aplicarse, en la línea de la doctrina hoy consolidada de este Tribunal, una interpretación flexible del artículo 150.2 de la LCSP, teniendo por válidamente cumplimentado el trámite, sobre todo teniendo en cuenta las graves consecuencias que implica la declaración de tener por retirada la oferta que produce no solo la falta de adjudicación del contrato a la oferta más beneficiosa económicamente para la Administración sino incluso la imposición de una importante penalidad económica del 3% del presupuesto, por lo que debe reservarse tan sólo a los casos graves de incumplimiento voluntario y total de la obligación, lo que en este caso no se ha producido según hemos razonado».

La subsanación es admitida por el Tribunal Central de Recursos Contractuales modificando su doctrina anterior desde la Resolución 747/2018, de 31 de julio, en base a una serie de argumentos admitiendo incluso la subsanación de la garantía incompletamente constituida. Los fundamentos de dicha resolución del TACRC pueden sintetizarse en tres consideraciones:

A.- En primer lugar, que no tiene sentido que tras un relativamente largo y costoso procedimiento para elegir al licitador que ha realizado la oferta económicamente más ventajosa, se le rechace de plano por existir algún error en la documentación presentada para poder realizar la adjudicación a su favor. Esta forma de actuar va en contra del interés general, que debe guiar siempre la forma de actuar de la Administración y con arreglo al cual deben interpretarse las leyes (artículo 103.1 de la Constitución).

B.- Que el artículo 150.2 de la nueva LCSP, establece en relación con este trámite, que “de no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediendo a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad”. Adviértase del tenor del inciso que señala, “se entenderá”, estableciendo una presunción iuris tantum sobre la retirada de la oferta. Asimismo, téngase en cuenta esta presunción, pues al licitador que se le da por desistido en su oferta en este trámite no sólo pierde la posibilidad de que se le adjudique el contrato (siendo la empresa mejor valorada), sino que además se le puede imponer una penalidad del 3% del presupuesto base de licitación.

C.- La resolución señala que admitir la subsanación de la documentación presentada por el licitador propuesto como adjudicatario no se considera que infrinja el principio de igualdad entre licitadores, pues es un trámite obligado para las Administraciones Públicas por la Ley de Procedimiento Administrativo Común, y que por ello siempre se aplicará en el mismo sentido.

De acuerdo con esta reciente posición doctrinal, seguida igualmente por este Tribunal, entre otras en la reciente Resolución 366/2021, de 8 de octubre, debemos concluir que en efecto es subsanable la presentación de documentación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta el criterio mantenido por el TACRC en base a la distinción entre incumplimientos totales e incumplimientos simplemente defectuosos, de tal modo que incluso admite la constitución de la garantía definitiva extemporánea, apreciando la voluntad del licitador de cumplimentar el trámite y dadas las gravosas consecuencias derivadas de tener por retirada la oferta y el perjuicio al interés general de prescindir de la mejor propuesta tras una tramitación precisamente encaminada a la determinación de la misma.

El párrafo tercero del artículo 150.2 de la LCSP dispone: “De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se



hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71.”.

Es decir, la norma establece una presunción “iuris tantum” sobre la actitud reflejada del licitador propuesto como adjudicatario “se entenderá que el licitador ha retirado su proposición”, es una presunción que asimila la no presentación de la documentación con la retirada de la proposición. Es la única interpretación posible, dado que la no presentación de la documentación se asimila a la no formalización del contrato en plazo por causas imputables al contratista, que igualmente se sanciona con el 3% del importe de licitación, de conformidad con lo previsto en el artículo 153.4 de la LCSP. Entiende la LCSP que la no presentación de la documentación es culpable, por causa imputable al mismo y, por ello, se le prevé sancionar. Si bien se ha de circunscribir al carácter de presunción, es decir que permite prueba en contrario.

Debe ponerse todo ello en relación con los preceptos que recogen la constitución de las garantías pues, textualmente, recoge el artículo 109. 1 de la LCSP: “1. El licitador que hubiera presentado la mejor oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 deberá acreditar en el plazo señalado en el apartado 2 del artículo 150, la constitución de la garantía definitiva. De no cumplir este requisito por causas a él imputables, la Administración no efectuará la adjudicación a su favor, siendo de aplicación lo dispuesto en el penúltimo párrafo del apartado 2 del artículo 150”.»

En el presente asunto y analizada la documentación obrante en el expediente remitido se ha podido comprobar que, entre la documentación aportada por la entidad recurrente, antes de la finalización del plazo de los diez días hábiles inicialmente concedido, presentó escrito de solicitud de ampliación de plazo para la acreditación de la constitución de la garantía definitiva. Al respecto y según manifestaciones del propio órgano de contratación en su informe al recurso, tal solicitud de ampliación no fue contestada. Si bien y en el requerimiento de subsanación documental que le fue concedido a la recurrente con fecha 15 de enero de 2025, respecto a la garantía definitiva, consta que deberá aportar «Documento acreditativo de constitución de la garantía definitiva del contrato por importe de 19.928,34 euros, debiendo quedar acreditada su constitución dentro del plazo concedido en su día, siendo este hasta las 23:59 horas del 14 de enero del presente.».

La recurrente, en fase de subsanación, aportó transferencia realizada con fecha 20 de enero de 2025, por importe de 19.928,34 euros en concepto de garantía definitiva del contrato SE-36/24, a favor del Ayuntamiento de Lucena. Cabe señalar, al respecto, que consta en el expediente remitido copia de los correos electrónicos citados en el escrito de recurso, en los que se da respuesta a las cuestiones planteadas por la entidad recurrente desde una cuenta del Ayuntamiento de Lucena, con fecha 20 de enero de 2025, en los siguientes términos:

«Te adjunto números de cuenta facilitados por el negociado de tesorería de este ayuntamiento:

CAJASUR ES74 0237 0210 30 9150625911

BBVA ES92 0182 5909 11 0200140428

Concepto: Garantía definitiva del contrato SE-36/24 de Servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales.

Un Saludo»

Finalmente, como se tuvo ocasión de exponer, la mesa de contratación en sesión celebrada con fecha 23 de enero de 2025, formula la siguiente valoración respecto a la garantía definitiva: «la acreditación de la constitución de la garantía definitiva no cumple lo dispuesto en la cláusula 10ª de dicho PCAP, al haber sido depositada con posterioridad al plazo establecido al efecto.»

De acuerdo con lo expuesto, en el presente procedimiento cuando la mesa de contratación adopta la decisión de exclusión, con fecha 23 de enero de 2025, ya es conoedora que la entidad ha realizado una transferencia bancaria



en concepto de garantía definitiva a favor del Ayuntamiento. Ante ello, la mesa, la objeción que opone a la garantía constituida es la de haberse depositado con carácter extemporáneo.

Aplicando la doctrina anteriormente reproducida, en el supuesto que nos ocupa, consideramos que deviene improcedente la exclusión de la recurrente por extemporaneidad en la constitución de la garantía definitiva, a la vista de que la mesa en el momento del acuerdo de exclusión tenía constancia del pago en concepto de garantía definitiva realizado por la entidad GESTIÓN DE SERVICIOS, a la cuenta bancaria que le fue facilitada por personal de ese Ayuntamiento, lo que era indicativo de una actuación proactiva de la entidad en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP. Por lo que, a juicio de este Tribunal, la decisión de exclusión adoptada por extemporaneidad no cohonesta con los principios de proporcionalidad ni antiformalista.

Consideraciones que llevarían a este Tribunal a una estimación de la presente alegación de la recurrente. En cuanto a la transferencia bancaria como medio de constitución de garantía definitiva cabe señalar que tal extremo no ha sido indicado como motivo de exclusión en ninguna de las actuaciones llevadas a cabo, ni por la mesa de contratación ni por el órgano de contratación, por lo que ese no ha sido el motivo de exclusión, y por consiguiente no es motivo de controversia en el presente expediente.

Tercera. Sobre la falta de motivación del acuerdo de exclusión.

Por último, la recurrente alega que el acuerdo de exclusión adolece de motivación suficiente, en concreto esgrime que la misma *«es claramente escueta y no justifica las razones que fundamentan el acuerdo adoptado»*

Pues bien, este Tribunal, así como el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, tienen una consolidada doctrina sobre la presente cuestión -la motivación de los actos-, valga por todas la Resolución 65/2019 de 14 de marzo, reiterada entre otras en la Resolución 327/2024 de 9 de agosto, en la que este Órgano señalaba que *«la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».*

Al respecto, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto.

Abundando en el criterio expuesto, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, señala que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, y que lo determinante es que las licitadoras puedan comprender la justificación de sus puntuaciones,

En el presente supuesto no cabe duda de que la recurrente ha formulado ambos recursos y ha centrado su análisis en las cuestiones de fondo que motivaron la exclusión de su oferta. Así y como se ha tenido ocasión de exponerse



con anterioridad las razones que motivaron la exclusión, fueron recogidas en el acta de la sesión de la mesa celebrada con fecha 23 de enero de 2025, y ratificadas, con posterioridad mediante Decreto de 17 de marzo de 2025 del órgano de contratación por el que se resuelve la adjudicación del contrato.

Por lo tanto, la recurrente ha tenido conocimiento de los motivos en los que se ha sustentado el acuerdo de exclusión, no apreciándose, la falta de motivación que se denuncia en los recursos, ya que del contenido de estos se demuestra que la recurrente es plenamente conocedora de las razones en los que se basa su exclusión, sin que se haya visto mermado su derecho material de defensa.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos este último motivo del recurso, y, por tanto, el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Acumular los recursos especiales en materia de contratación 165/2025 y 168/2025, interpuesto por la entidad **GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L.**, de acuerdo con los motivos señalados en el Fundamento de Derecho Segundo.

SEGUNDO. Desestimar los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por la entidad **GESTIÓN DE SERVICIOS AH, S.L.** contra el acuerdo de exclusión de su oferta adoptado por la mesa de contratación en sesión de 23 de enero de 2025 y contra el Decreto de 17 de marzo de 2025 por el que se adjudica el contrato denominado «Servicios complementarios en diversos edificios e instalaciones municipales»; ambos actos respecto al lote 2, (Expediente SE-36/24), convocado por el Ayuntamiento de Lucena (Córdoba)

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

CUARTO. 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 partes 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.

