



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1296/2025

Resolución nº 1645/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025

VISTO el recurso interpuesto por D. A.F.A., en representación de UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del *“Contrato de seguridad en el edificio de la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara”*, expediente GU 01/2025, convocado por la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 21 de junio de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del procedimiento *“Contrato de seguridad en el edificio de la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara”*, expediente GU 01/2025, convocado por la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara, con un valor estimado de 111.516,54 euros (IVA excluido).

Segundo. Con fecha 7 de julio de 2025 se reúne la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa de las empresas que habían presentado proposición, entendiéndose correcta en todos los casos y admitiéndolas a la licitación. Acto seguido, la Mesa acordó la apertura de las ofertas evaluables mediante criterios de valoración automática, apreciando que la oferta de la recurrente había sido formulada con valores que la hacían anormalmente baja, por lo que se acuerda requerirle su justificación, en los términos contemplados por el artículo 149.4 de la LCSP.

Tercero. Con fecha 15 de julio, UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L. presentó la justificación de su oferta incurso en valores anormales o desproporcionados.

Los servicios técnicos del órgano de contratación emitieron informe sobre dicha justificación en el que se indicaba:

“1) De conformidad con el apartado 5. Turno y horarios presenciales del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato del servicio de seguridad de la Delegación de Economía y Hacienda de Guadalajara, el servicio se prestará los días hábiles de 07:30 a 17:00h. (lunes a viernes) no festivos. Siendo el número de horas totales de servicio durante la vigencia del contrato de duración de 1 año de 2.346,50 horas 3(resultante de 247 días hábiles por 9,5 horas diarias).

Para la cuantificación de los conceptos salariales detallados en la justificación de la oferta, la licitadora ha considerado exclusivamente 1.782 horas.

Siendo el importe total de los costes salariales, incluida la seguridad social, de 31.394,68 euros, lo que supone un coste por hora de servicio de 17,62 euros (coincidente con el previsto en el cálculo del presupuesto base de licitación).

De lo anterior se observa que la entidad no ha tenido en cuenta un total de 564,50 horas (diferencia entre 2.346,50 horas y 1.782 horas), que a 17,62 euros por hora de servicio previsto por la licitadora supone un total de 9.946,49 euros.

Véase que el beneficio industrial previsto por la licitadora asciende a 2.226,16 euros, por lo que la ejecución de este contrato podría suponer una pérdida económica para la licitadora que no explica o justifica.

2) No consta el desglose que justifique la cuantificación de las vacaciones por un importe total de 2.616,22 euros.

3) Al igual que en el punto anterior, no consta el desglose que justifique la cuantía referida a la Conexión CRA-ACUDA por un importe de total de 2.274,96 euros.

4) Según la justificación de la oferta, el importe total de los Gastos Generales ascendería a 3.576,68€, representando el 9,79% en contraposición con el 15% previsto en el pliego.

Este importe no queda suficientemente justificado, al no concretarse el ahorro que supone que los gastos generales de la empresa para el servicio sean mínimos, tal y como se manifiesta en el escrito de justificación de oferta.

Manifestando la licitadora a este respecto que “Los gastos generales de la empresa para el servicio son mínimos ya que la empresa dispone de Delegación en Madrid y dispone de todo tipo de vestuarios, epis, teléfonos y demás”.

Por todo lo anterior, se concluye que la justificación efectuada por la licitadora no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el éste y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales debido a que (i) no se ha tenido en cuenta 564,50 horas de servicios previstas en el pliego, por un importe de 9.946,49 euros, previendo un beneficio industrial de 2.226,16 euros y (ii) no ha justificado o desglosado mínimamente un importe total de 8.467,86 euros, referidos a los conceptos vacaciones (2.616,22 euros), conexión CRAACUDA (2.274,96 euros) y gastos generales (3.576,68 euros).”

Como consecuencia del informe, la Mesa de Contratación en su reunión de 28 de julio de 2025 propuso la exclusión de la recurrente.

El día 31 de julio de 2025, el órgano de contratación, la Delegada de Economía y Hacienda en Guadalajara, acordó la exclusión de UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L.

La recurrente acusó recibo de esta resolución el día 1 de agosto.

Cuarto. Con fecha 13 de agosto se interpuso por UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L. el presente recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal.

Quinto. La adjudicataria del contrato ha efectuado alegaciones al recurso especial interpuesto, que obran en el expediente administrativo.

Sexto. Con fecha 6 de septiembre de 2025, la secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. La persona que actúa en nombre de las recurrentes cuenta con poder de representación bastante, tal y como exige el artículo 51.1 de esa misma Ley.

La recurrente cuenta con legitimación al haber quedado excluida de la licitación al no admitirse su justificación de la viabilidad de su oferta, incurrida en valores anormales o desproporcionados, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. En efecto, la eventual estimación del recurso supondría su reintegración al procedimiento de licitación.

Tercero. El objeto del recurso especial en materia de contratación es el acuerdo de exclusión de UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L. del procedimiento de licitación del “Contrato de seguridad en el edificio de la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara”, expediente GU 01/2025, convocado por la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara, con un valor estimado de 111.516,54 euros.

De conformidad con los artículos 44.1.b) y 2.c) de la LCSP, los acuerdos de adjudicación de contratos de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros son susceptibles de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. En cuanto al plazo para recurrir, el recurso fue presentado el día 13 de agosto de 2025. Debe entenderse que no ha transcurrido el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1 de la LCSP desde el día 1 de agosto, fecha de notificación del acuerdo de exclusión.

Quinto. El recurso censura el acuerdo de exclusión al entender que ni se observó el procedimiento omitiendo un trámite de alegaciones previo a la exclusión, y que, en todo caso, justificó adecuadamente su oferta.

La recurrente plantea en primer lugar que se le debió conceder un trámite de audiencia previo a la exclusión acordada por el órgano de contratación a propuesta de la Mesa de Contratación con base en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

A este respecto, hay que recordar que la Disposición final cuarta de la LCSP señala que:

“1. Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias.”

En este sentido, el artículo 149 de la LCSP regula de forma clara y completa el procedimiento de exclusión de un licitador por entender que su proposición incursa en valores anormales o desproporcionados resulta inviable. Dicha regulación prevé que el licitador justifique los términos de su oferta y determina que el órgano de contratación adopte el acuerdo que proceda con base en la referida justificación y en el asesoramiento técnico que reciba. No se contempla que, en el caso de que el órgano de contratación concluya la exclusión del licitador, deba otorgarle un trámite de alegaciones.

Sexto. En lo que se refiere al segundo de los motivos esgrimidos por el recurrente, esto es, la corrección de la justificación de su oferta, el recurrente defiende la corrección de los cálculos realizados en relación con los costes salariales y con los gastos generales, y que no sea requerido el desglose de las vacaciones ni la justificación del coste del CRA-ACUDA, lo que determinaría la viabilidad de la oferta presentada. Examinamos ambas cuestiones a continuación.

A. En lo referido a los costes salariales, el recurrente sostiene que en la justificación computó el total de horas del servicio durante la vigencia del contrato, que estimó en 2.346,50 horas (247 días hábiles por 9,5 horas diarias).

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta que el recurrente ha incluido en el recurso un cálculo de horas diferente al que realizó en la justificación de su oferta, que fue de 1.782 horas.

El examen de la justificación de la oferta obrante en el expediente pone de manifiesto que, en efecto, el número de horas consignado es de 1.782. En el recurso se limita a cambiar este número por el de las horas efectivamente exigidas para la prestación del servicio, 2.346,50 horas, modificando al alza los costes salariales y compensando este incremento con disminuciones en el importe originalmente consignado para vacaciones, conexión

CRA-ACUDA y gastos generales. En definitiva, el recurrente formula una nueva justificación de su oferta ante este Tribunal, que no puede ser admitida por la competencia, estrictamente revisora, que tiene. Por otro lado, la actuación del recurrente parece desconocer que los costes exigidos para una correcta ejecución del contrato constituyen una magnitud objetiva. No puede acoger el Tribunal que los costes originalmente calculados sean alterados (por otro lado sin justificación alguna) para poder incorporar los costes salariales adicionales omitidos originalmente y, aun así, ofrecer un pequeño beneficio. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

B. En lo referido a la ausencia de desglose de las vacaciones, manifiesta el recurrente que, *La Administración, según el punto anterior, estipula que las horas anuales del servicio se corresponden a 2.346,50 horas (resultante de 247 días hábiles por 9,5 horas diarias). No tiene sentido que si el cálculo del coste salarial es sobre las 2.346,50 horas anuales (se corresponde con 1,32 vigilantes de seguridad), se tenga que incluir el importe de vacaciones, ya que en este caso el resultado del servicio sería de $2.346,50 + 162$ (horas de vacaciones anuales de 1 vigilante) $+ 51,84$ horas de vacaciones anuales de 0,32 vigilante) = 2.560,34 horas.*

La empresa a la que represento, en el punto anterior ha justificado sobradamente el cálculo salarial con respecto a las 2.346,50 horas establecidas en dicha licitación y por las que ha sido excluida.

El recurrente incluyó en la justificación un importe para vacaciones de 2.616,22 euros (842,36 en 2025 y 1.773,86 euros en 2026), que en su recurso desaparece (las vacaciones figuran con un importe de 0 euros en los dos años).

No puede el Tribunal dejar de apreciar, en este punto, la absoluta imposibilidad de atender al debate planteado por el recurrente. En efecto, el recurrente no censura las conclusiones del informe técnico sobre su justificación: elabora una nueva, que es la que presenta ante el Tribunal, y formula sus alegaciones al informe técnico como si este hubiera sido formulado para evaluar esta última. Prueba palmaria de esta conclusión es la propia conformación del motivo que examinamos: el recurrente incluyó, como hemos dicho, un importe para vacaciones en su justificación original, pero en el recurso censura que deba incluirse el importe de las vacaciones. En definitiva, y reiterando lo que manifestamos anteriormente, y en tanto el recurrente pretende de este Tribunal que evalúe la corrección

de una justificación diferente de la presentada ante el órgano de contratación, procede también la desestimación de este motivo.

C. Por lo que respecta a la falta de justificación del importe consignado como coste del mantenimiento de la conexión CRA, aporta el recurrente con su recurso un presupuesto de los costes correspondientes. El presupuesto, como bien manifiesta el órgano de contratación, no fue aportado con la justificación (cuestión, por otro lado, evidente, dado que tiene fecha de agosto de 2025). Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

D. Por último, el informe técnico pone de manifiesto que los gastos generales consignados por el recurrente en la justificación ascienden al 9,79%, en contraposición con el 15% previsto en el Pliego. Nada dice el recurrente sobre esta cuestión, por lo que hemos de entender correcta el error en la justificación advertido.

En definitiva, y en tanto ninguna de las alegaciones formuladas por el recurrente puede tener acogida por el Tribunal según lo razonado anteriormente, procede desestimar el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.F.A., en representación de UNIÓN PROTECCIÓN CIVIL, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del “*Contrato de seguridad en el edificio de la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara*”, expediente GU 01/2025, convocado por la Delegación de Economía y Hacienda en Guadalajara.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES