

Recurso 300/2025
Resolución 367/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL, EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.** (en adelante GRUPO CONTROL o la recurrente) contra su exclusión de la licitación acordada por la mesa de contratación, el 14 de mayo de 2025, en relación con el contrato de servicios denominado “*Servicio de seguridad, vigilancia y control de edificios en Diputación Provincial de Jaén y sus organismos autónomos*” (CO-2024/1691), promovido por la Diputación Provincial de Jaén, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 19 de diciembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con tramitación ordinaria y procedimiento abierto.

Asimismo, el 20 de diciembre de 2024 se publicó en el mismo Diario, la rectificación del anuncio. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del correspondiente enlace. El valor estimado del contrato asciende a 8.366.511,55 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.

SEGUNDO. Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 14 de mayo de 2025, excluyó de la licitación a la entidad GRUPO CONTROL “*al exceder del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia*”, declarando desierto el procedimiento convocado para la contratación de dicho expediente, al haber sido excluida, también, la otra empresa licitadora. Con fecha 16 de mayo de 2025, se notifica a la recurrente la exclusión.

TERCERO. El 6 de junio de 2025, GRUPO CONTROL presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión del procedimiento, solicitando la anulación de su exclusión y la adjudicación del contrato a su favor. Asimismo, solicita la adopción de la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento *“de licitación en el sentido de prolongar su vida útil y no ser declarado desierto hasta la resolución del presente recurso”*.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 9 de junio de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede con fecha 12 de junio.

Mediante Resolución MC 75/2025, de 13 de junio, se acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación.

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 ninguna en el plazo establecido.

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. En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por la Diputación Provincial de Jaén, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 25 de junio de 2024 entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Diputación Provincial de Jaén, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, al ser una de las dos empresas licitadoras que habían presentado oferta y que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra un acto de trámite cualificado, en concreto el acuerdo de exclusión, de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y ha sido promovido por una entidad del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 c) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del asunto: sobre las alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

El motivo del recurso es la exclusión del procedimiento de la recurrente por exceder su oferta *“del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia”* y la consiguiente declaración del procedimiento de licitación como desierto, al haber sido excluida de la licitación, también, la otra licitadora.

La recurrente alega al respecto que en la valoración de ofertas se ha atentado contra el principio de *“lex contractus”* de los pliegos administrativos y contra la doctrina sentada por los Tribunales administrativos.

Seguidamente, expone los antecedentes del contrato indicando, respecto al presupuesto base de licitación (en adelante PBL), que aparece desglosado en el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), pero que *“en ningún caso se desglosa por partidas técnicas, sino simplemente se desglosa por tipo de coste y márgenes. En ningún caso se establece en Pliegos que la superación de alguna de las partidas de manera individual pueda suponer la exclusión del licitador”*.

A continuación, expone cómo presentó su oferta y, respecto al sobre 3, indica que, en el mismo, *“se oferta precio/hora de acuerdo con el modelo proporcionado en el Anexo II, siendo causa de exclusión no ofertar algún precio/hora”* y que *“los precios unitarios, determinan el precio por hora, mes o año de los servicios que se ofertan. Éstos, forman parte del Presupuesto Base de Licitación, pero los mismos no están sujetos a ningún máximo, determinándose su tope mediante el Presupuesto Base de Licitación en su conjunto, al estipularse en Pliegos que el mismo no puede superarse ... en relación con el Presupuesto Base de Licitación, la oferta presentada por mi mandante es más económica en 10.571,64 euros anuales”*.

En este sentido, continua manifestando que el PBL *“es de carácter global, entendiéndose éste como límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, debiendo desglosarse en Pliegos, pero en ningún momento queda reflejado, ni reglamentaria ni contractualmente, que el desglose también marque un límite a cada partida, puesto que la partida es global, se paga en conjunto, siendo el desglose un marcaje orientador para que los licitadores que concurran en el proceso de contratación elaboren sus ofertas”*.

Después, tras exponer el contenido del artículo 100 de la LCSP indica que *“del artículo transcrito se extraen claramente dos conclusiones: el Presupuesto Base de Licitación es el precio máximo a ofertar y éste lo es en su conjunto, siendo el desglose el baremo orientador de los “gastos calculados para su determinación”. Al no estipularse en Pliegos ni en la Ley Reguladora limitación alguna para los precios del desglose del presupuesto, esta parte no puede estar conforme con el motivo de exclusión de su oferta, pues no es acorde a Derecho”*.

Por último, alude a la doctrina administrativa invocando las resoluciones 416/2019, de 17 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y 254/2019, de 19 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, según las cuales *“no se considera excluyente de la oferta en su conjunto que uno de sus sumandos sobrepase el desglose que consta en el PPT ... de no estipularse en los mismos [los pliegos] la no superación de cada una de las cuantías estipuladas en el desglose presupuestario, se debe atender al Presupuesto Base de Licitación en su conjunto”*.



Y concluye, manifestando que *“en el caso que nos ocupa, en el Pliego se establece que no puede superarse el Presupuesto Base de Licitación en general, sin establecer ni diferenciar la prohibición por partidas.*

Por tanto, el precio fijado en relación al “Precio de conexión, mantenimiento de alarma y videovigilancia” no supone un límite máximo que no se pueda superar, puesto que, insistimos, la oferta total no supera el Presupuesto Base de Licitación, que era lo exigido por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación entiende que ha sido conforme a derecho la actuación realizada por la mesa de contratación excluyendo a la recurrente, porque su oferta excede del PBL considerado en su conjunto.

Tras exponer los antecedentes del procedimiento y lo indicado por la recurrente respecto a su exclusión por exceder su oferta *“del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia”*, indica que *“si bien es cierto, tal y como alude en su escrito GRUPO CONTROL, el Presupuesto base de licitación es de carácter global, entendiéndose éste como límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, tal y como se desprende el artículo 100 de la LCSP, sin embargo, no es correcta la forma de cálculo para llegar a la cantidad de 1.732.451,60 €/año y que según su criterio es inferior al presupuesto base de licitación de 1.743.023,24 €/año”.*

Para llegar a esa conclusión el órgano de contratación se basa *“en el desglose hecho en el Anexo V. Desglose presupuesto base de licitación del Pliego de Prescripciones Técnicas, teniendo en cuenta que la prestación objeto del contrato se estructura en cuatro modalidades (según apartado 1 de PCAP y del PPT)”.*

Así, el órgano de contratación hace un desglose de la oferta de la recurrente, considerando que el cálculo para obtener su oferta de 1.732.451,60 euros, *“se ha hecho obviando total y absolutamente el Servicio ACUDA o servicio de Asistencia ante Señal de Alarma, el cual se considera totalmente indispensable por la repercusión que podría suponer su no prestación ante cualquier tipo de urgencia.*

Si bien no se conoce con exactitud el número de ACUDAS que puede haber en su año y se trata de una estimación que puede ser mayor o menor a la estimada, no añadir dicha cantidad al total del contrato sería algo que no se corresponde con la realidad del servicio, pues por datos de años anteriores se sabe que siempre se produce en mayor o menor medida esta prestación.

Por ello, el órgano de contratación hace una simulación de lo que entiende que debe ser la oferta de GRUPO CONTROL, imputando al servicio de acuda la cantidad de 19.793,39 euros, por lo que manifiestan que *“en consecuencia, la oferta de GRUPO CONTROL de 1.752.244,99 €/año excede del presupuesto base de licitación de 1.743.023,24 €/año, considerado en su conjunto”.*

SEXTO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal sobre la exclusión de la recurrente del procedimiento.

El motivo del recurso es la exclusión de la recurrente del procedimiento por la mesa de contratación, en su sesión del 14 de mayo de 2025, *“al exceder del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia”.*

Para determinar la procedencia de la decisión de la mesa de contratación sobre la exclusión de la recurrente hay que analizar lo que establece la LCSP y el PCAP al respecto.



El artículo 100 de la LCSP, que regula el PBL establece lo siguiente:

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Pues bien, la cláusula 7 del PCAP “PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y PRECIO DEL CONTRATO” indica que “el presupuesto base de licitación del contrato asciende a la cantidad expresada en el apartado relativo al “presupuesto base de licitación y crédito en que se ampara” del Anexo I al pliego, en el cual figura su desglose y la distribución por anualidades previstas”.

En el citado anexo I del PCAP, en su apartado 9 “PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y CRÉDITO EN QUE SE AMPARA”, se establece lo siguiente:

“Tipo de presupuesto: máximo estimado

Base imponible: 3.486.046, 48 euros

IVA Tipo/s: 21 %: 732.069, 76 euros

Total IVA incluido:4.218.116,24 euros

El presupuesto base de licitación se desglosa en:

Costes directos: 102.996,52 €

Costes indirectos: 3.185,46 €

Costes salariales: 3.170.701,71 €

Beneficio industrial: 209.162,79 €

IVA: 732.069,76 €

TOTAL: 4.218.116,24 €

De conformidad con el art. 100.2 LCSP los costes salariales no se pueden desagregar por género de los costes salariales estimados en tanto se han tenido en cuenta para su cálculo el número de horas, no pudiendo saber el género del personal que precisará la empresa para el desarrollo de la ejecución del contrato”.

Sobre el sistema de determinación del precio del contrato, el apartado 4 del artículo 102 de la LCSP establece que “El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”.

Seguidamente, en el mismo apartado del anexo I del PCAP se indica que “de conformidad con las prestaciones objeto del contrato, el sistema de determinación del precio es:



- Para la prestación de vigilancia presencial, vigilancia presencial esporádica y servicio de acuda ante señal de alarma: precio unitario.

- Para la conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma: a tanto alzado”.

Consecuentemente con el sistema de determinación del precio establecido, el anexo II del PCAP “MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES” establece lo siguiente, en cuanto a criterios que indiquen un determinado precio en euros:

Criterios evaluables por aplicación de fórmulas		
Número	Descripción del criterio	Precio IVA no incluido
1	Precio hora de la prestación de vigilancia presencial	 €/hora
2	Precio hora para la prestación de vigilancia presencial esporádica	 €/hora
3	Precio hora para Servicio de Acuda ante Señal de Alarma	 €/hora
4	Precio conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia	 €/2 años

Así, observamos que para los tres primeros criterios se establece un coste unitario de precio por hora, en cambio, respecto al cuarto criterio, objeto del recurso, se establece un precio a tanto alzado para 2 años.

Indicando a continuación, el citado anexo II que “será causa de exclusión no ofertar algún precio/hora”.

Asimismo, la cláusula 24 del PCAP “SOBRE DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES”, indica que “Dentro del sobre se incluirá la oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes, que se presentará redactada conforme al modelo fijado en el Anexo relativo al modelo de oferta de criterios valorables en cifras o porcentajes ... Si alguna proposición ... excediese del presupuesto base de licitación, ... será desechada por la Mesa de contratación mediante resolución motivada”.

Por tanto, el PCAP indica que es causa de exclusión, además de superar la oferta el PBL, el no ofertar algún precio/hora, pero no dice nada sobre si es motivo de exclusión el no ofertar el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia, que se determina a tanto alzado y mucho menos, sobre la posibilidad de exclusión por superar dicho precio la previsión establecida en un anexo del pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante PPTP), sobre una materia económica ajena a su objeto.

Y es que el PPTP incluye, sin hacer mención a él en ningún apartado del mismo, un Anexo V, denominado “Desglose presupuesto base de licitación”, donde, sumando las cantidades correspondientes a las distintas sedes objeto de vigilancia, se indican los siguientes totales:

Anualidad de vigilancia presencial: 1.950.521,94 €.

Anualidad de vigilancia presencial esporádica: 82.522,00 €.

Anualidad de servicio de acuda ante señal de alarma: 82.522,00 €.

Anualidad de conexión y mantenimiento de sistemas: 52.064,18 €.

Ascendiendo la suma total de la anualidad a 2.109.058,12 €.



Así, la cantidad correspondiente a 2 anualidades de la conexión y mantenimiento de sistemas sería de 104.128,36 €. Parece ser, ya que así se indica en el acta de la sesión de 14 de mayo de 2025, que la mesa ha entendido que, como la oferta de la recurrente asciende en este apartado a 104.500,00 €, superando la cantidad fijada en el citado anexo V, ha excedido el PBL y por eso la ha excluido.

Veamos que dice al respecto la LCSP y la doctrina administrativa y jurisprudencial.

Respecto al PPTP el artículo 124 de la LCSP, establece que en él se indicarán *“las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley”*.

Y el PPTP del contrato indica que *“tiene como objeto definir las condiciones técnicas que deberán llevarse a cabo en la contratación y prestación de los servicios de vigilancia, seguridad y control de los edificios de la Diputación Provincial de Jaén, con el fin de mantener la seguridad de las personas e instalaciones, en las actividades que se desarrollen en los mismos”*.

Está claro, por tanto, que el PPTP, como indica su nombre, tiene que recoger exclusivamente las prescripciones técnicas del contrato y no las económicas, ni las jurídicas, reservadas al PCAP, por lo que el citado anexo V debe entenderse inaplicable o inexigible, al estar ya incluido en el anexo I del PCAP, el documento adecuado para ello, el desglose del PBL; a mayor abundamiento, tampoco puede tener validez el apartado 12 del PPTP sobre *“Pago del precio”*, al haberse incluido, asimismo, en el apartado 11 del anexo I del PCAP.

Y, en cualquier caso, de ningún modo, puede invocarse el anexo V del PPTP para entender que la oferta de una licitadora excede del PBL, por superar una estimación de un determinado apartado del presupuesto, que, además, no se ha incluido en el PCAP, ni se ha indicado en el mismo que tal circunstancia era causa de exclusión.

Así, de acuerdo con lo establecido en el artículo 122 de la LCSP en los PCAP *“se incluirán ... los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato ... y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo”*.

Pues bien, una de sus normas de desarrollo, el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, regula en su artículo 67 el contenido de los PCAP, indicando en su apartado 2.c) que los mismos deberán contener el *“presupuesto base de licitación formulado por la Administración”* y en el apartado 2.ñ) la *“referencia al régimen de pagos”*.

El citado reglamento refiriéndose al contenido de los PPTP dispone en su artículo 68.3 que *“en ningún caso contendrán estos pliegos declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares”*.

Así, el PCAP contiene cláusulas de carácter jurídico y económico y el PPTP cláusulas o especificaciones técnicas referidas al objeto del contrato, por lo que, al ser los dos documentos contractuales y no habiendo prevalencia entre ellos, ante una posible discrepancia entre los mismos, si el PCAP no dice nada al respecto, habrá que estar al principio de especialidad y, por ello, entender que debe prevalecer el contenido del pliego que regule la materia objeto del mismo.



Por ello, en el presente caso, al no indicar nada al respecto el PCAP y, siendo la regulación del PBL y su desglose parte de su contenido, prevalecerá el mismo frente al PPTP, de acuerdo con el principio de especialidad, por lo que entendemos que la exclusión realizada por la mesa no es correcta.

A este respecto, hemos de citar la Resolución 130/2020, de 28 de mayo, de este Tribunal, donde se establece una doctrina al respecto, compartida, entre otros, por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), en su Resolución 381/2017, de 28 de abril, y por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante TACPCM), en su Resolución 77/2015, de 3 de junio, en virtud de la cual *“El distinto carácter de ambos pliegos se concreta en los distintos trámites a que se someten cada uno. Así el PCAP que regula el régimen jurídico de los derechos y obligaciones del contrato ha de ser informado preceptivamente por los servicios jurídicos, mientras que respecto del PPT no se exige, por referirse a estipulaciones de carácter técnico. Es decir cualquier discrepancia entre ambos pliegos ha de ser resuelta mediante la prevalencia no de uno sobre otro, pues no existe una relación jerárquica entre ambos, sino en base al principio de especialidad, en función de lo que corresponde regular a cada uno de ellos. La preceptiva separación de su contenido y la prohibición de que el PPT regule lo reservado al PCAP determina la prevalencia de este sobre aquél en los supuestos de disparidad en el contenido de las materias reservadas al PCAP o prohibidas al PPT. Este último debe limitarse a regular las cuestiones técnicas y en caso de diferencia entre ambos, por aplicación del principio de especialidad, ha de prevalecer, como en este caso el mismo pliego señala el PCAP”*.

En la citada Resolución 381/2017 del TACRC se indica que *“De ello resulta que es al PCAP y no al PPT al que corresponde especificar los criterios de adjudicación, su valoración, y los documentos que han de presentarse a la licitación, teniendo cualquier prescripción referida a tales extremos que se contenga en el PPT carácter meramente complementario de lo señalado en el PCAP, debiendo interpretarse siempre lo contenido en el PPT sobre tales extremos conforme a lo establecido en el PCAP, dando preferencia a lo dispuesto en éste sobre aquel, y en caso que se produzca una contradicción insalvable entre uno y otro, ateniéndose exclusivamente a lo establecido en el PCAP.”*

También coincide con esta doctrina la Resolución 50/2022, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad de Euskadi, al manifestar que *“un consolidado criterio interpretativo establece que la citada contradicción ha de resolverse en favor de la aplicación del documento contractual en el que debe ubicarse el contenido al que se refieren las cláusulas debatidas (ver, por ejemplo, la Resolución 44/2018 del OARC / KEAO y la sentencia del TS de 19 de mayo de 2021, nº 700/2021, ECLI: ES:TS:2021:2029). En este caso, es claro que la documentación que habrán de presentar los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones, es una materia propia del PCAP, y “en ningún caso” puede ser parte del contenido del PPT (ver los artículos 67.2 h) y 68.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).”*

Por último, en este mismo sentido, la Resolución 30/2025, de 24 de enero, de este Tribunal indica que *“el artículo 122.2 de la LCSP prevé que los criterios de adjudicación deben contenerse en el PCAP; por lo que habrá de atenderse a este pliego para conocer qué criterios regirán la valoración de las proposiciones, debiendo prevalecer su contenido sobre el del PPT en caso de discrepancia entre ambos; sobre todo, teniendo en cuenta que el extremo aquí controvertido debe incluirse, por disposición del legislador, en el PCAP”*.

A mayor abundamiento, aun cuando, como hemos manifestado, en aplicación de la doctrina sobre las discrepancias entre pliegos, hemos de entender inaplicable el anexo V del PPTP, hay que decir que, incluso si fuese aplicable, tampoco podría excluirse al licitador cuya oferta no superase el PBL, aunque incluyese en un apartado un precio a tanto alzado que superase el estimado en el PPTP.



Así lo establece la doctrina administrativa invocada por la recurrente, en contraposición a lo que ocurriría en caso de precios unitarios, al indicar la Resolución 416/2019, de 17 de abril, del TACRC que *“en lo relativo a la superación de precios unitarios, hemos rechazado que su superación se convierta en causa de exclusión si el modelo de proposición económica, el tipo de licitación y la fórmula no contemplaban un sistema de determinación por precios unitarios, «y menos aún con carácter limitativo» (Res.634/2018); y hemos ratificado la exclusión si el sistema de determinación de precios lo era por precios unitario, así como su valoración (Res.856/2017)”*.

En la misma línea, el TACPCM en su Resolución 254/2019, de 19 de junio, indica, respecto a un contrato en el que el PBL es una cantidad a tanto alzado, que *“no se considera excluyente de la oferta en su conjunto que uno de sus sumandos sobrepase el desglose que consta en el PPT”*.

Por tanto, no podemos compartir la consideración de la mesa de contratación de excluir del procedimiento a la recurrente por exceder su oferta *“del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia”* ya que, en el PCAP, el documento adecuado para ello, se indica el PBL con el desglose correspondiente, por lo que no puede basarse la exclusión de un licitador en que su oferta supera un precio a tanto alzado, estimado incorrectamente en un anexo del PPTP, cuando, además, no se establece la exclusión por ese motivo en ninguna cláusula del PCAP.

Por ello, este Tribunal considera que la exclusión acordada por los motivos aquí analizados no es ajustada a derecho y ha de estimarse el presente recurso.

SÉPTIMO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal respecto a lo alegado por el órgano de contratación en su informe.

Procede ahora hacer mención a lo indicado por el órgano de contratación en su informe al recurso, que no concuerda con el motivo de exclusión.

Y es que, como se indica en el acta de la sesión del 14 de mayo de 2025 de la mesa de contratación, la entidad GRUPO CONTROL fue excluida por *“exceder del presupuesto base de licitación, concretamente en el precio de conexión y mantenimiento de los sistemas de alarma y videovigilancia”*.

La anomalía de lo indicado en el informe al recurso elaborado por el órgano de contratación y que merece una consideración aparte de este Tribunal, es que, el mismo, no se pronuncia sobre la citada causa de exclusión, sino que la obvia, sin aludir a ella en ningún momento.

Así, en el informe fundamenta el *“exceder del presupuesto base de licitación”* en otro motivo, concretamente, en considerar que, *“no es correcta la forma de cálculo para llegar a la cantidad de 1.732.451,60 €/año”* al haber obviado *“total y absolutamente el Servicio ACUDA o servicio de Asistencia ante Señal de Alarma”*.

Tal actuación, en el momento procedimental en que nos encontramos, no es viable jurídicamente, ya que, si la mesa de contratación excluyó a la recurrente por un motivo, no puede el órgano de contratación, en sede de recurso, aducir otro motivo. Sobre la cuestión, este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones (valga por todas las resoluciones 62/2012, de 29 de febrero y 143/2021, de 15 de abril), sobre la función que ostenta exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, en el marco de lo dispuesto en el artículo 57 de la LCSP, de tal suerte que de apreciar la concurrencia de tales vicios, sólo cabe proceder a la anulación del acto impugnado, ordenando que se repongan



las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo, sin que, en ningún caso pueda el Tribunal sustituir la competencia propia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, ni alterar el contenido del acto impugnado (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 143/2021, de 15 de abril, 364/2022, de 6 de julio, 212/2023, de 21 de abril, 405/2024, de 20 de septiembre y 146/2025, de 14 de marzo).

Por tanto, de apreciar la concurrencia de tales vicios, sólo cabe reponer las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo. Se ha de tener en cuenta que el alcance de la resolución de los tribunales administrativos de recursos contractuales se fija solo en el petitum del recurso (artículo 57.2 de la vigente LCSP), sin que el pronunciamiento realizado pueda extenderse a una causa de exclusión nueva sobre la que la recurrente no ha tenido la ocasión de oponerse, si así lo considerase.

En definitiva, con motivo de la interposición de un recurso especial en materia de contratación, no le es posible a este Tribunal esbozar su parecer respecto de la apreciación de una nueva causa de exclusión, sobre la que no se ha pronunciado ni la mesa, ni el órgano de contratación, durante el procedimiento de licitación.

OCTAVO. Efectos de la estimación del recurso.

La estimación del recurso en los términos analizados conlleva la anulación de la exclusión de la oferta y, consecuentemente, de la declaración de desierto, así como, la retroacción de actuaciones al momento anterior a la exclusión, a fin de que se admita a la recurrente y continúe, en su caso, el procedimiento de adjudicación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL, EMPRESA DE SEGURIDAD, S.A.** contra su exclusión de la licitación acordada por la mesa de contratación, el 14 de mayo de 2025, en relación con el contrato de servicios denominado “*Servicio de seguridad, vigilancia y control de edificios en Diputación Provincial de Jaén y sus organismos autónomos*” (CO-2024/1691), promovido por la Diputación Provincial de Jaén, conforme a lo expuesto en el fundamento de derecho sexto de esta Resolución y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda conforme a lo dispuesto en el fundamento de derecho octavo de la presente Resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 75/2025, de 13 de junio.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las 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.

