

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN  
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 27 de marzo de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil TECMO INSTALACIONES, OBRAS Y SERVICIOS, S.A., contra la Resolución de 14 de febrero de 2025, por la que se adjudica el Lote 1 del contrato denominado “*Servicio de mantenimiento de las instalaciones de climatización, ACS, gases y aljibes de todos los edificios de la Universidad de Alcalá de Henares*”, licitado por esa Universidad, con número de expediente 2024/078.SER.ABR.MC, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados los días 13 y 16 de diciembre de 2024, respectivamente, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 4.353.891 euros y su plazo de duración será de un año.

Al Lote 1 de la presente licitación se presentaron tres licitadores, entre ellos, la recurrente.

**Segundo.** - En sesión de la Mesa de contratación, celebrada el 22 de enero de 2025 se procede a la apertura y calificación de la documentación de requisitos previos y, tras la oportuna subsanación, en nueva sesión celebrada el 29 de enero de 2025, se admite a los tres licitadores, se procede a la apertura de los sobres electrónicos comprensivos de sus ofertas, se valoran las mismas conforme a los criterios de valoración y se propone la adjudicación del Lote 1 del contrato en favor de ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A.U.

Mediante Resolución de la Gerencia de la Universidad de Alcalá, de fecha 15 de febrero de 2025, se adjudica el Lote 1 a ELECNOR.

**Tercero.** - El 3 de marzo de 2025, la representación de TECMO INSTALACIONES Y SERVICIOS, S.A., interpone recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que fue dirigido desde el registro del Ministerio de Hacienda a este Tribunal.

El recurso se interpone frente a la resolución de adjudicación del Lote 1 del contrato, solicitando su anulación y la exclusión de ELECNOR. En dicho escrito se solicita, asimismo, la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 11 de marzo de 2025, se recibe en este Tribunal, remitidos por el órgano de contratación, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del Lote 1 del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de

2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.** - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador que ha quedado clasificado en segundo lugar en el Lote 1 y pretende la anulación de la adjudicación de dicho lote, por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 15 de febrero de 2025, publicado el 17 del mismo mes, e interpuesto el recurso el 3 de marzo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra el acto de adjudicación del Lote 1, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

## **Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

El fondo del asunto se circunscribe al incumplimiento, por parte de la oferta de la adjudicataria, de los salarios establecidos por el convenio colectivo de aplicación.

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Sostiene TECMO que la adjudicación a favor de ELECNOR se justifica en la mejor valoración obtenida, teniendo en cuenta como criterio fundamental la mejor valoración económica del precio del personal.

En ese contexto, muestra su disconformidad con la valoración efectuada por el órgano de contratación, dado que, a su juicio, los precios ofertados por ELECNOR para el desempeño del puesto de Oficial de 3ª se encuentran por debajo del convenio colectivo aplicable, en concreto, por debajo de las tablas salariales para el año 2024, del Convenio Colectivo para la Industria, las Nuevas Tecnologías y los servicios del Sector del Metal de Madrid, incumpliendo de esta forma, las obligaciones laborales y de Seguridad Social. En apoyo de su argumento, como documento n.º 2 aporta las referidas tablas salariales.

Manifiesta que el coste total de los trabajadores del servicio, conforme al convenio colectivo, asciende a 356.529,38 euros, habiendo ELECNOR ofertado la cantidad de 343.931,61 euros, inferior a la cuantía que fija como mínima el convenio colectivo.

Para la recurrente, nos encontramos ante una oferta anormalmente baja, que no ha sido requerida de justificación, ni ha aclarado cómo se puede pagar a un trabajador por debajo de lo establecido en el convenio colectivo. Y entiende que, aunque se hubiese solicitado una justificación a ELECNOR para explicar su baja, no existe ninguna base técnica o justificación válida que permita ofertar un precio tan bajo sin incumplir con las obligaciones laborales establecidas en el Convenio del Metal.

Opina que la aceptación de la oferta por el órgano de contratación supone un incumplimiento del artículo 201 de la LCSP, cuando reconoce la potestad de los órganos de contratación de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que los candidatos y licitadores cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado.

En consecuencia, esta oferta debió ser excluida del procedimiento de licitación, siendo nula la adjudicación del Lote 1 realizada.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

Informa el órgano de contratación que, a la vista del recurso y tras un análisis del contenido del expediente, se ha apreciado la existencia de un error en la valoración de la oferta económica presentada por ELECNOR, que compromete la legalidad de la resolución de adjudicación del Lote 1 a ese licitador.

Señala que la tabla prevista en punto 3.b de la cláusula 1 del PCAP refleja la dotación de medios humanos puesta en relación con la remuneración fijada por la tabla salarial actualizada del Convenio Colectivo del Sector de Comercio del Metal de la Comunidad de Madrid del 2024. Es decir, el coste de personal fijado en el presupuesto de licitación del Lote 1 es el coste total de personal mínimo en el que debería incurrir un licitador que respetara el nivel salarial reconocido por convenio.

A partir de lo anterior, reconoce el informe que, del importe de la oferta económica formulada por ELECNOR, se desprende, a priori, un incumplimiento de los salarios establecidos por Convenio.

Sin embargo, a raíz de la comprobación anterior, el órgano de contratación ha detectado que lo determinante en este caso es que ELECNOR incumplió las

exigencias de los pliegos y no ofertó todos los medios humanos requeridos por el PPT. Este incumplimiento se desprende del propio contenido de la oferta, pues teniendo únicamente que cumplimentar los apartados relativos a “SALARIO CONVENIO ANUAL”, “SEGUROS SOCIALES” y “TOTAL SALARIOS OFERTA (€)”, ELECNOR modificó el modelo, variando los trabajadores previstos en él y no incluyendo ni un ingeniero industrial, ni un administrativo/técnico, ni los oficiales destinados para otras tareas.

A juicio del órgano, ello constituye una variación sustancial del modelo de oferta económica recogido como Anexo VIII, el cual no permite variar el nº de personas que componen la dotación de medios humanos exigida por el PPT, y que no fue advertida por la Mesa. Y, de esta variación del modelo de la oferta económica, subyace a su vez un incumplimiento de las exigencias de dotación de medios humanos exigidos por la cláusula 4.1 del PPT

Estando prevista en la cláusula 11.6 del PCAP como un motivo de rechazo de la oferta, la variación sustancial del modelo de la proposición económica, propone el informe la estimación del recurso especial.

#### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes, puede considerarse que el órgano de contratación se está allanando a las pretensiones de la recurrente, en lo que se refiere a la anulación de la adjudicación y la exclusión de ELECNOR, aunque, en su revisión de la adjudicación, haya advertido motivos adicionales a los expuestos en el recurso, por los que debió excluirse la oferta de este licitador.

Como manifestara este Tribunal en su Resolución nº 45/2015 de 11 de marzo y más recientemente la Resolución nº 28/2021, de 21 de enero: *“El TRLCSP no admite como forma de terminación el allanamiento del demandado. El artículo 46 del TRLCSP (actual 57.2 LCSP) establece que la resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará la inadmisión, decidiendo*

*motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En el proceso judicial en materia contencioso administrativa, el reconocimiento de las pretensiones del recurrente por el órgano administrativo equivale a un allanamiento que pone fin al proceso salvo que ello suponga “infracción manifiesta del ordenamiento jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa)”.*

Esta disposición relativa al proceso judicial contencioso administrativo no es de aplicación directa al recurso especial en materia de contratación, que tiene naturaleza administrativa, no obstante, a efectos de aplicación de los principios reguladores de la contratación pública debe tenerse en cuenta como criterio interpretativo. Ello obliga a este Tribunal a conocer el fondo de la cuestión.

En el presente supuesto, el allanamiento del órgano de contratación a la pretensión del recurrente no solo no constituye infracción alguna del ordenamiento jurídico, sino que promueve el correcto cumplimiento de las normas de contratación, según el análisis del expediente efectuado por este Tribunal.

Establece el PCAP en su Cláusula 1, apartado 3.b, que los datos salariales se han estimado en base a lo contemplado en la Resolución de 14 de febrero de 2024, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre registro, depósito y publicación de la revisión salarial del año 2023 del Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal.

En dicho apartado se establecen para el Lote 1, unos costes de personal que ascienden a 376.225,25 euros, y que se desglosan en función del grupo profesional, número de personas por grupo, salario de convenio anual, seguros sociales y total salarios.

Al acudir al PPT, la cláusula 4.1 establece lo siguiente acerca de la dotación de los medios humanos que se han de destinar a la ejecución del contrato:

“Dotación de medios humanos: Se considera el personal mínimo destacado en la Universidad durante la vigencia del contrato:

- Un Ingeniero Industrial (...)
- Técnico especialista en programas de mantenimiento: Un técnico/administrativo con acreditación formal que certifique su uso y manejo de software de mantenimiento, incluyendo la capacidad de gestionar la carga de datos, familias, gamas y operaciones necesarias para las revisiones de los mantenimientos preventivos en todas las instalaciones incluidas en el contrato (...)
- 6 Oficiales de 1ª especialistas en las instalaciones a mantener con una experiencia mínima de cinco años. La dedicación de estos técnicos, será exclusiva a este contrato.
- 6 Ayudantes con conocimientos en climatización e instalaciones objeto del contrato.”

Como señala el órgano de contratación, el Anexo VIII recoge el modelo de oferta económica a presentar por los licitadores, que para el Lote 1 es el siguiente:

“LOTE 1: Licitación ..... (Indicar SÍ o NO)

1) Oferta económica:

A.1 Oferta sobre “a) presupuesto licitación contrato de servicio de mantenimiento”  
..... €

.....-indicar el importe en número y letra 1- IVA EXCLUIDO, según la relación de precios unitarios que se adjunta:

a) Presupuesto licitación contrato de servicio de mantenimiento COSTES DE PERSONAL \_\_\_\_\_ €

Personal a disposición para tareas de mantenimiento preventivo y correctivo

GRUPO PROFESIONAL	DENOMINACION	Nº PERSONAS	SALARIO CONVENIO ANUAL	SEGUROS SOCIALES	TOTAL SALARIOS OFERTA
I	INGENIERO INDUSTRIAL	0,25	_____ €	_____ €	_____ €
III	JEFE DE EQUIPO	2	_____ €	_____ €	_____ €
III	ADMINISTRATIVO/ TÉCNICO	0,1	_____ €	_____ €	_____ €
V	OFICIAL 1ª	4	_____ €	_____ €	_____ €
VI	OFICIAL 3ª	6	_____ €	_____ €	_____ €

Personal para otras tareas (otras especialidades, limpieza instalaciones...)

GRUPO PROFESIONAL	DENOMINACION	Nº PERSONAS	SALARIO CONVENIO ANUAL	SEGUROS SOCIALES	TOTAL SALARIOS OFERTA
V	OFICIAL 1ª	0,1	_____ €	_____ €	_____ €
VI	OFICIAL 3ª	0,1	_____ €	_____ €	_____ €

Comprueba este Tribunal que la oferta presentada por ELEC NOR para el Lote 1 prevé un importe de 319.776,03 euros para los costes de personal, inferior al importe que, para dichos costes, asciende, según el PCAP a 376.225,25 euros.

En dicha oferta, ELEC NOR ha modificado el número de personas previsto por el modelo de oferta, recogiendo en las casillas correspondientes al número de personas de las categorías de Ingeniero Industrial, Administrativo/Técnico, Oficial 1ª y Oficial 3ª, la indicación "0", como se transcribe a continuación de la oferta del licitador:

**LOTE 1: Licita: SÍ**

1) *Oferta económica:*

A.1 Oferta sobre "a) presupuesto licitación contrato de servicio de mantenimiento": **343.931,61 € (TRESCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS TREINTA Y UN EUROS CON SESENTA Y UN CÉNTIMOS)**, IVA EXCLUIDO, según la relación de precios unitarios que se adjunta:

a) Presupuesto licitación contrato de servicio de mantenimiento

**COSTES DE PERSONAL: 319.776,03 €**

*Personal a disposición para tareas de mantenimiento preventivo y correctivo*

GRUPO PROFESIONAL	DENOMINACIÓN	Nº PERSONAS	SALARIO CONVENIO ANUAL	SEGUROS SOCIALES	TOTAL SALARIOS (€)
I	INGENIERO INDUSTRIAL	0	32.694,17 €	6.735,00 €	0,00 €
III	JEFE DE EQUIPO	2	24.737,40 €	5.095,90 €	59.666,60 €
III	ADMINISTRATIVO/TÉCNICO	0,0	21.276,46 €	4.382,95 €	0,00 €
V	OFICIAL 1ª	4	22.114,64 €	4.555,62 €	106.681,04 €
VI	OFICIAL 3ª	6	19.117,57 €	3.938,22 €	138.334,74 €
<i>Complemento por especialización OFICIAL 1ª 9.000,00 €</i>					
<b>Personal para otras tareas (otras especialidades, limpieza instalaciones,...)</b>					
GRUPO PROFESIONAL	DENOMINACIÓN	Nº PERSONAS	SALARIO CONVENIO ANUAL	SEGUROS SOCIALES	TOTAL SALARIOS (€)
V	OFICIAL 1ª	0,0	22.114,64 €	4.555,62 €	0,00 €
VI	OFICIAL 3ª	0,0	19.117,57 €	3.938,22 €	0,00 €
<i>Otros gastos de personal (complementos, EPI's, uniformes, formación, ...): 2% sobre coste de personal</i>					6.093,65 €
<b>COSTES CONSIDERADOS</b>					<b>24.155,58</b>
<i>Costes del sistema GMAO anual</i>					995,10 €

Pequeña maquinaria y utillaje	0,00 €
-------------------------------	--------

Dicha oferta sí respeta el salario de convenio anual previsto por el PCAP, no así los seguros sociales. Ahora bien, si como señala la recurrente el coste total del personal incluido en la oferta es inferior al establecido por el PCAP, no es únicamente por la diferencia de la cuantía de los seguros sociales, sino por la circunstancia de haber modificado ELEC NOR el modelo de oferta, no habiendo previsto los costes del personal obligatorio según pliegos, corrigiendo el número de personas establecido en el Anexo VIII que no debía modificarse por los licitadores.

Establece a este respecto el artículo 84 del Real Decreto 1098/2021, de 12 de octubre, que: *“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.”*

En el mismo sentido se pronuncia el PCAP en sus cláusulas 9.3 y 11.6, al disponer:

**“9.3. SOBRE Nº 3 PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y CRITERIOS CUANTIFICABLES AUTOMÁTICAMENTE, MEDIANTE FÓRMULA MATEMÁTICA.**

*Este sobre contendrá:*

*1. La proposición económica, según el modelo establecido en el Anexo VIII (I) o en el Anexo VIII (II) de este Pliego.*

*En el caso de que esté prevista la celebración de una subasta electrónica para la adjudicación del contrato, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el apartado 6.e de la cláusula 1 del presente pliego y en el Anexo II.*

*No se aceptarán proposiciones económicas que contengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente lo que la Universidad estime fundamental para considerar la oferta. Si alguna proposición no guardase concordancia con la*

*documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variase sustancialmente el modelo establecido, comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que le hagan inviable, será rechazada por la Mesa de contratación, sin que sea causa bastante para el rechazo el cambio u omisión de algunas palabras del modelo si ello no altera su sentido”.*

*“11.6 Una vez efectuada la valoración de la documentación técnica contenida en el Sobre nº 2 presentado por los licitadores admitidos, se procederá por parte de la Mesa de Contratación en acto público a la lectura de dicha valoración, así como a la apertura del Sobre nº 3, en el que se contiene la proposición económica y la documentación técnica relativa a los criterios de adjudicación valorables de forma automática por aplicación de fórmulas, procediendo a dar lectura a las proposiciones formuladas.*

*En ese momento, la Mesa, mediante decisión motivada, rechazará las proposiciones que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:*

*(...)*

*b) Cuando la proposición exceda del presupuesto base de licitación o varíe sustancialmente el modelo establecido.”*

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la anulación de la adjudicación efectuada y el rechazo de la proposición presentada por ELEC NOR al Lote 1.

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

## **ACUERDA**

**Primero.** - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil TECMO INSTALACIONES, OBRAS Y SERVICIOS, S.A., contra la Resolución de 14 de febrero de 2025, por la que se adjudica el Lote 1 del contrato denominado “*Servicio de mantenimiento de las instalaciones de climatización, ACS, gases y aljibes de todos los edificios de la Universidad de Alcalá de Henares*”, licitado por esa Universidad, con número de expediente 2024/078.SER.ABR.MC.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del Lote 1 del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado 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 de la LCSP.

**Cuarto.** - 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 personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL