

Recurso 238/2025
Resolución 300/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 30 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ALQUIENVAS, S.L.**, contra la resolución del órgano de contratación, de 30 de abril de 2025, por la que se acuerda su exclusión y se adjudica el contrato denominado «Primera fase del suministro de contenedores y suministro de cubos domésticos, biotrituradoras y bolsas compostables para la implantación de la recogida selectiva de biorresiduos en la provincia de Jaén. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea Fondos Next Generation EU», respecto del lote 4, (Expediente CO-2023/2503), convocado 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 9 de junio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 11 de junio de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 1.013.081,35 euros. Posteriormente, el día 10 de junio de 2024 se publicó en el citado perfil de contratante rectificación del citado anuncio de licitación, así como los pliegos y demás documentos contractuales.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante acuerdo de 20 de febrero de 2025 la mesa de contratación excluye la oferta al lote 4 de la entidad VERMICAN SOLUCIONES Y COMPOSTAJE S.L., inicialmente incurso en presunción de anormalidad y propone la adjudicación de dicho lote a favor de la entidad SERVITEC ANDALUCIA S.L. Dicho acuerdo de exclusión fue impugnado por aquella entidad dando lugar al expediente de recurso RCT187/2025 que fue resuelto mediante Resolución 276/2025, de 23 de mayo, por la que se estiman parcialmente las pretensiones de la recurrente anulando el acto impugnado.

Finalmente, el órgano de contratación con fecha 30 de abril de 2025 acuerda adjudicar el contrato, respecto del lote 4, a la entidad SERVITEC ANDALUCIA, S.L. El acuerdo de adjudicación se publicó en el perfil de contratante y se remitió a la entidad ahora recurrente el 7 de mayo de 2025.

SEGUNDO. El 21 de mayo de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ALQUIENVAS, S.L., (en adelante ALQUIENVAS o la recurrente), contra la citada resolución de 30 de abril de 2025 de adjudicación, respecto del lote 4.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 22 de mayo de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido tras su reiteración en este Tribunal.

Por la Secretaría del Tribunal, el 22 de mayo de 2025, se concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido en el plazo concedido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. 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. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone -desde el punto de vista del acto formalmente impugnado- contra la resolución de adjudicación. Sin embargo, desde una perspectiva material o sustantiva, ALQUIENVAS recurre su exclusión del procedimiento de licitación respecto de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

Sobre esta cuestión en el informe al recurso se manifiesta lo siguiente: *«Con fecha 23 de Octubre de 2024 la mesa de contratación excluye la oferta presentada por la empresa ALQUIENVAS S.L al considerar no justificada su baja desproporcionada.*

Finalmente y como consecuencia del recurso especial presentado por la empresa VERMICAN SOLUCIONES DE COMPOSTAJE S.L, con fecha 30 de abril de 2025, resuelve excluir del procedimiento a la empresa ALQUIENVAS SL, es decir transcurrieron 6 meses en el que no formularon ningún tipo de alegación y desconocemos las alegaciones presentadas por la misma al recursos especial presentado por VERMICAN, lo que nos ofrece dudas sobre un posible caso de colusión entre ambas empresas».



Sobre esta alegación del órgano de contratación, se debe manifestar que el artículo 149 de la LCSP se refiere a las ofertas anormalmente bajas y regula un procedimiento contradictorio dirigido a que la entidad licitadora, cuya oferta está inicialmente incurso en presunción de anormalidad, pueda justificar la viabilidad de su proposición. En concreto, el apartado 6 del precepto legal dispone lo siguiente:

«La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.» (el subrayado es nuestro).

Asimismo, el artículo 326.2 de la LCSP establece las funciones de la mesa de la mesa de contratación indicando lo siguiente:

«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) La valoración de las proposiciones de los licitadores.

c) En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.

d) La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.

e) En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la selección de los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.» (el subrayado es nuestro).

A la luz de la regulación legal expuesta, la mesa de contratación -como órgano de asistencia técnica al órgano de contratación- debe limitarse, en el procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149 de la LCSP, a proponer motivadamente al órgano de contratación la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad; siendo el órgano de contratación el competente para excluir o aceptar la proposición.



Con relación a lo manifestado por el órgano de contratación y teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto procede indicar que, legalmente, la actuación de la mesa con relación a la aceptación o el rechazo de las ofertas anormalmente bajas concluye con una propuesta que debe ser confirmada posteriormente por el órgano de contratación para que produzca los efectos de exclusión de la licitación.

Por tanto, con relación a la actuación de la mesa de contratación -que ha de considerarse una propuesta de exclusión-, la misma no habría sido susceptible de recurso especial conforme al artículo 44.2 b) de la LCSP. Sí lo es la resolución de adjudicación del órgano de contratación en la que se recoge el acuerdo de exclusión de la proposición de la recurrente respecto del lote 4. De lo manifestado, se ha de considerar que el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Finalmente, en lo relativo a la alegación del órgano de contratación sobre un caso de colusión entre las citadas entidades procede señalar que a la vista de lo anteriormente manifestado, este Órgano no aprecia indicios en el marco de lo establecido en el artículo 132.3 de la LCSP. En cualquier caso, procede manifestar que si el órgano de contratación considera que existen indicios sobre prácticas contrarias a la legislación de defensa de la competencia debería actuar de conformidad con el citado precepto 132.3 de la LCSP que establece que: *«Los órganos de contratación velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia. Así, tanto ellos como la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o, en su caso, los órganos consultivos o equivalentes en materia de contratación pública de las Comunidades Autónomas, y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 44 de esta Ley, notificarán a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación».*

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación respecto del lote 4, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el acuerdo de inicio del expediente de contratación, en el que consta que se trata de un proyecto cofinanciado por la Unión Europea, por el mecanismo “*Next GenerationEU*”, con una tasa de financiación de 911.773,22 euros de un total de 1.225.828,44 euros, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

QUINTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, la notificación del acuerdo de adjudicación le fue remitida a la recurrente y publicada en el perfil de contratante el 7 de mayo de 2025, por lo que procede analizar si el recurso se ha interpuesto dentro



del plazo legal establecido en el artículo 58.1.a) del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, atendiendo a la fecha de presentación del mismo que se produjo el 21 de mayo de 2025.

En efecto, como se ha expuesto en el fundamento anterior, el recurso que se examina se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación del contrato, por lo que, por mor de lo previsto en los artículos 2.2 y 58.1.a) del mencionado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, el plazo para la interposición de recurso especial en materia de contratación es de diez días naturales (v.g., por todas, Resolución 386/2023 de 28 de julio, de este Tribunal).

En este sentido, la cláusula 50 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del contrato, en lo que aquí concierne, señala que *«En los supuestos previstos en el artículo 44 de la LCSP y siempre que el procedimiento de selección del contratista se haya tramitado efectivamente de forma electrónica, procederá con carácter potestativo la interposición del recurso administrativo especial en materia de contratación previo al contencioso-administrativo, en el plazo de 10 días naturales, computándose en la forma establecida en el artículo 50.1 LCSP»*.

En todo caso, se estima necesario señalar que, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, en la resolución de adjudicación impugnada se manifiesta lo siguiente: *«Notificar la adjudicación a los interesados y publicarla en el perfil del contratante de la Diputación Provincial de Jaén (art. 63 LCSP), haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que contra la misma puede interponer recurso especial, conforme a lo previsto en el art. 44 y siguientes de la LCSP, de aplicación en virtud de la Disposición Transitoria 1,4 pf 2º ante el Tribunal de Contratos de la Junta de Andalucía en el plazo de 15 días hábiles o bien interponer directamente recurso Contencioso-Administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo en Jaén, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la presente notificación, de conformidad con el artículo 46 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa»*. En este sentido, el plazo indicado para la impugnación en la resolución de adjudicación no es correcto -15 días hábiles- atendiendo a la regulación legal aplicable y al contenido del propio pliego, de lo que se debe concluir que la notificación de la misma deba considerarse defectuosa.

En efecto, el apartado 5 del artículo 19 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre), dispone que *«Los actos notificados cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, deberán ser recurridos dentro de los plazos previstos en el apartado 2 del artículo 44 del texto refundido de la ley de contratos del sector público y en el presente artículo (...)*.

Por el contrario, si las notificaciones referidas a la exclusión de un licitador o a la adjudicación de un contrato, contravienen los requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el plazo se iniciará a contar desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso».

Las referencias anteriores al artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, deben entenderse realizadas al vigente artículo 40.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante Ley 39/2015), conforme al cual *«Toda notificación (...) deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente»*.

Asimismo, el apartado tercero del citado artículo 40 de la Ley 39/2015, en consonancia con el mencionado artículo 19.5 del Reglamento, dispone que *«Las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen*



alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior, surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.».

En definitiva, en el supuesto examinado, la notificación del acuerdo adjudicación contraviene el citado artículo 40.2 de la Ley 39/2015, toda vez que no se indica de forma correcta el plazo de impugnación del acto.

Así las cosas, en la notificación del acuerdo de adjudicación de 7 de mayo de 2025 del órgano de contratación a la entidad ahora recurrente, ha de considerarse como “*dies a quo*” en el cómputo del plazo para la interposición del recurso que proceda, el día en que la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso, circunstancia que según consta en el expediente, se produce en el momento de la interposición del recurso especial que ahora se analiza, esto es, el 21 de mayo de 2025, y por tanto dentro del plazo establecido para ello.

SEXTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente al lote 4.

Según consta en la documentación contenida en el expediente de licitación remitido por el órgano de contratación, en lo que aquí concierne, mediante escrito de fecha 24 de septiembre de 2024, el órgano de contratación remite a la entidad ahora recurrente requerimiento para que en el plazo de tres días hábiles aporte determinada documentación para justificar la anormalidad de su oferta en los siguientes términos:

«(...) para que de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.4 de la LCSP, justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos, y en particular en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a. El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o método de construcción.*
- b. Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- c. La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d. El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental social o labora, y de subcontratación no siendo justificables precios por debajo del mercado o que incumplan lo establecido en el art. 201 de la LCSP.*
- e. O la posible obtención de una ayuda del estado».*

Con fecha 27 de septiembre de 2024 la recurrente presenta, en atención a dicho requerimiento, un documento justificativo que obra en el expediente administrativo -EA- (páginas 2038 y siguientes).

Con fecha 3 de octubre de 2024 se emite informe técnico -en adelante el informe de viabilidad- que concluye en la inviabilidad de la oferta presentada por la recurrente al lote 4 con el siguiente contenido que interesa reproducir, indica lo siguiente:

«Evaluada toda la documentación presentada por la empresa ALQUIENVAS en su justificación, estando basada en los siguientes puntos:

- La estructura productiva de la fábrica.*
- La capacidad de producción diaria de este tipo de bolsas en sus instalaciones.*
- El sistema de calidad que dispone la empresa asegura la calidad del producto final.*



- En relación con las labores de acopio y distribución de bolsas, cita las buenas relaciones existentes con la empresa SAESO LOGÍSTICA, no existiendo ni en la oferta, ni en la justificación presentada posteriormente ninguna aceptación o compromiso por parte de esta última de realizar este servicio ni tampoco al precio reflejado en la justificación presentada.

Por tanto una vez revisada toda la documentación presentada por la empresa se considera NO VIABLE la ejecución de las prestaciones requeridas en el pliego de prescripciones técnicas y administrativas del contrato por el precio ofertado por la empresa ALQUIENVAS.»

Con fecha, 23 de octubre de 2024, tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se acuerda la exclusión de la proposición de la entidad recurrente y se realiza propuesta de adjudicación. Como se ha indicado, dicho acuerdo de exclusión debe considerarse una propuesta, dado que la competencia para excluir las ofertas anormalmente bajas al no justificar su viabilidad corresponde al órgano de contratación en virtud del artículo 149.6 de la LCSP.

Finalmente, El órgano de contratación en resolución de 30 de abril de 2025 acuerda la exclusión de la proposición de la recurrente y la adjudicación del contrato, que es, respecto del lote 4, el objeto de impugnación como anteriormente se ha mencionado.

SÉPTIMO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra la exclusión de su oferta recogida en la resolución de adjudicación, de 30 de abril de 2025, del órgano de contratación, para que se anule el acto impugnado, se retrotraiga el procedimiento y se actúe según la doctrina existente con relación al procedimiento de justificación de las ofertas anormalmente bajas.

En su escrito de recurso con respecto al lote 4, la recurrente denuncia la exclusión de su oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad. Alude a la doctrina existente sobre el trámite previsto en el artículo 149 de la LCSP con relación a las ofertas anormalmente bajas, argumentando que el órgano de contratación no habría actuado conforme a derecho.

Sobre lo anterior manifiesta lo siguiente: *«cualquier exclusión de una oferta presuntamente anormal debe venir sustentada por una motivación rigurosa, basada en la insuficiencia de las justificaciones aportadas, y no en una simple apreciación subjetiva o en la aplicación automática de criterios formales -como ha sucedido en el presente caso-. Solo así se preserva la libre competencia y se protege la igualdad de trato entre licitadores, conforme al marco normativo vigente y a la doctrina reiterada de los tribunales de contratación».*

Con relación a la documentación que presenta en el trámite de justificación de la viabilidad de su oferta y a la motivación de la exclusión, manifiesta que las razones que la sustentan son insuficientes y genéricas, y que desde luego no cumplen con la necesidad de una *“motivación reforzada”* en los términos exigidos por la doctrina sobre la cuestión. Más teniendo en cuenta, argumenta, que su proposición es la más ventajosa.

La recurrente alude a que los términos del requerimiento de la documentación acreditativa de la viabilidad de la proposición fueron genéricos, al únicamente reproducir el contenido del artículo 149 de la LCSP, por lo que considera que con carácter previo a la exclusión se le debió de haber solicitado aclaraciones sin que la misma pudiera modificar el contenido de su proposición. Alude a doctrina sobre esta cuestión.



Sobre estas cuestiones argumenta en su escrito de impugnación: *«el único argumento en el que se sustenta el informe técnico para concluir la inviabilidad de la oferta es la supuesta falta de acreditación documental de determinados precios. Sin embargo, dicha afirmación no va acompañada de un análisis técnico detallado, ni de una valoración específica de los elementos presentados por esta parte, contraviniendo la doctrina de una “motivación reforzada” a la que ya se ha hecho expresa referencia.*

En consecuencia, y conforme a dicha doctrina, debió haberse concedido a esta parte un trámite de aclaraciones, con el fin de justificar, detallar o concretar aquellos aspectos que el órgano de contratación considerase dudosos o insuficientemente acreditados, sin que ello supusiera en ningún caso una modificación de la oferta.

En definitiva, la falta de precisión en el requerimiento y la ausencia de un análisis técnico detallado por parte del órgano de contratación, unido a la omisión de un trámite de aclaración previo a una decisión tan gravosa como es la exclusión de la oferta económicamente más beneficiosa, ha el principio de proporcionalidad y el derecho de esta empresa licitadora a una valoración objetiva y motivada de sus ofertas.

En consecuencia, el rechazo de la justificación presentada no puede considerarse ajustado a Derecho, al haberse adoptado sin la debida motivación reforzada y sin haber otorgado a esta licitadora la oportunidad de esclarecer los aspectos concretos que pudieran suscitar dudas sobre la viabilidad de su propuesta».

Por todo lo anterior, solicita que se anule el acto impugnado con retroacción de actuaciones para que se proceda por el órgano de contratación a actuar de acuerdo con lo manifestado en su escrito de impugnación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe, tras recoger los antecedentes de hecho ocurridos durante el procedimiento licitación, reproduce y refuerza los argumentos recogidos en el informe de viabilidad que conllevaron la exclusión de la proposición. En este sentido manifiesta: *«Respecto al informe de viabilidad de ofertas con valores anormales o desproporcionados emitido en su día por el técnico que suscribe indicar que los aspectos recogidos en el informe como:*

- Estructura productiva de la fábrica.*
- Capacidad de producción de la misma*
- Sistemas de calidad etc*

No permiten evaluar el ahorro económico que supone en este contrato al no estar cuantificado en la justificación presenta y tan solo hacer una descripción somera de los mismos.

El desglose de costes presentado en cuanto a la producción de bolsas carece de la cantidad a emplear de cada apartado, por ejemplo: no aparece la cantidad de materia prima a emplear en la producción de cada bolsa, no aparecen las horas a emplear de cada operario, costes energéticos, etc.

En relación a los costes de logística están basados solo en las buenas relaciones existentes entre la empresa ALQUIENVAS y la empresa encargada de realizar estos trabajos, sin ningún tipo de documentación que avalen estos compromisos. Siendo de vital importancia este apartado para el cumplimiento del contrato».

OCTAVO. Consideraciones del Tribunal sobre el rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente.

Vistas las alegaciones de las partes procede abordar la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar si resulta conforme a derecho la decisión de exclusión de la oferta de la recurrente incurso en anormalidad por considerar insuficiente la justificación de su viabilidad.

En síntesis, la recurrente basa su argumentación en que el rechazo de una oferta incurso en anormalidad exige una motivación reforzada que desmonte las justificaciones del licitador y demuestre la inviabilidad de la oferta desde la perspectiva de la oferta de cada licitador, y sostiene que la documentación que ha aportado justifica de



manera suficiente su oferta y que la Administración debería haber hecho uso, en su caso, de la prerrogativa de solicitar aclaraciones, adicionales y justificaciones concretas.

Como punto de partida, sin perjuicio de consideraciones puntuales en función de la casuística planteada en cada recurso, debe tenerse presente la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales en la materia. En el presente supuesto, se ha de atender especialmente a los pronunciamientos realizados por este Órgano ante recursos presentados por otra licitadora en el actual procedimiento de licitación, muy similares en cuanto al fondo de la cuestión y que han dado lugar a las Resoluciones 637/2024, de 13 de diciembre y 276/2025, de 23 de mayo.

Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente:

«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.»

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras.

Asimismo, hemos de traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la motivación reforzada –que invoca la recurrente- y a la que nos hemos referido por ejemplo en la Resolución 295/2024, de 26 de julio, pronunciándonos en los siguientes términos:

«(...) Igualmente, en relación con las ofertas anormales o desproporcionadas, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina.



Entre las más recientes, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente: «(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurrida en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurrida en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurrida en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».

Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que *«Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación»*, en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril. (...)

Partiendo de este marco doctrinal, hemos de analizar el supuesto concreto que se circunscribe a tres motivos fundamentales:

1. No conformidad a derecho del requerimiento efectuado por ser impreciso y genérico.
2. Falta de motivación de la exclusión de su oferta basada solamente en la falta de acreditación documental.
3. La mesa de contratación debió solicitar aclaraciones adicionales sobre los aspectos que hubiera considerado necesarios en lugar de excluir su proposición.

En el presente supuesto, los motivos pueden analizarse de manera conjunta en la medida que la recurrente defiende la suficiencia de la justificación de su baja combatiendo la inadecuada motivación de su exclusión y la posibilidad que tenía el órgano de contratación de requerir las aclaraciones que considerase oportunas a la vista del requerimiento genérico.

En esencia, la recurrente, en su pretensión principal afirma que ha presentado una justificación detallada sobre la viabilidad de su oferta, invocando doctrina que declara que no es necesario justificar de manera exhaustiva la oferta presentada, argumenta que ello contrasta con la exigua motivación de la exclusión, en los términos reproducidos, alude a la falta de aportación de determinados datos que no fueron requeridos y a la posibilidad de que ante esta circunstancia la mesa de contratación le hubiera requerido aclaraciones sobre la documentación que hubiera considerado necesaria.

Pues bien, planteado en estos términos el debate, es preciso acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP –invocado por la recurrente– que contempla los aspectos sobre los que se deberá requerir la justificación de la oferta a los licitadores cuyas ofertas incurran en presunción de anormalidad, y que establece lo siguiente: *«Cuando la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o*



varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado, dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

(...)

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.

e) O la posible obtención de una ayuda de Estado

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre contratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales, vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico».

Según se desprende del contenido informe de viabilidad anteriormente reproducido el motivo principal en el que fundamenta la inviabilidad de la oferta de la recurrente y el rechazo de esta descansa en un aspecto puramente formal, que se reduce a lo siguiente: *«no existiendo ni en la oferta, ni en la justificación presentada posteriormente ninguna aceptación o compromiso por parte de esta última de realizar este servicio ni tampoco al precio reflejado en la justificación presentada»*, refiriéndose a la acreditación por parte de la recurrente de la relación que mantiene con la entidad a la que le encarga las labores de acopio y distribución de bolsas. Adicionalmente, se ha de tener en cuenta que a efectos de la resolución del presente recurso solo se puede atender al contenido del informe de viabilidad y no a la ampliación de la motivación incluida en el informe al recurso, dado que la recurrente no ha tenido acceso a su contenido por lo que no ha podido combatirlo.

Sobre lo anterior, la recurrente aduce básicamente que la exclusión de una oferta por anormalidad exige una motivación reforzada, y considera que el órgano de contratación pudo haberle pedido aclaración o documentación adicional si albergaba dudas sobre su justificación, máxime atendiendo a los términos genéricos del requerimiento.

Pues bien, planteado en estos términos el debate, la suficiencia o no, en su caso, de la información ofrecida por la entidad licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglose, justifique o acrediten determinados aspectos de la proposición, necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento.



En el supuesto que se examina, teniendo en cuenta que el requerimiento que el órgano de contratación hizo fue genérico, limitándose solamente a reproducir los términos del artículo 149 de la LCSP, este Tribunal considera que, antes de proceder al rechazo de la oferta, por inviable, y como sostiene la recurrente, debería habersele solicitado aclaración con el objeto de justificar, acreditar o desglosar aquellos aspectos de la oferta que se considerasen necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta.

En los mismos términos se ha pronunciado este Tribunal en la Resolución 416/2024, de 27 de septiembre:

“(..). En este sentido, ha de tenerse en cuenta que estamos ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incurra en baja anormal, es en gran medida que la misma en determinados aspectos no está justificada, acreditada o desglosada en los términos que el órgano de contratación considera necesarios, o que no se había tomado como base para su justificación el presupuesto de la licitación, o que determinada partida se consideraba fundamental para el correcto funcionamiento empresarial, o que alguna de ellas presentaban una considerable bajada, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo sería necesario haber solicitado aclaración de la misma, con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se consideren necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta, únicamente para aclarar, acreditar o justificar aquellas cuestiones que sean necesarias.

Máxime en este supuesto, en que el requerimiento efectuado por el órgano de contratación es genérico e impreciso, como se denuncia por la recurrente, pues se limita a remitirse a los criterios que se señalan al respecto en el artículo 149.4 de la LCSP. En este sentido, la suficiencia de la información ofrecida por la licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglosen, justifiquen o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento. De lo contrario, como sucede en el supuesto que se examina, la motivación del rechazo de la oferta recogida en el informe de viabilidad de 18 de julio de 2024 ha de considerarse puramente formal e insuficiente, pues no se analiza en qué medida determinados ahorros, partidas o costes de mano de obra inciden en la viabilidad de la oferta.

Así las cosas, teniendo en cuenta lo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, la motivación en gran medida formal del informe de viabilidad de 18 de julio, el principio de proporcionalidad y la necesidad en los supuestos de rechazo de ofertas presuntamente anormales de una motivación más exhaustiva que en los supuestos de aceptación de las mismas, de forma que se desmonten las justificaciones aportadas por la entidad licitadora, para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la entidad ahora recurrente la oportunidad de aclarar y/o completar la información, sin que ello suponga modificar la oferta, al considerarla la mesa o el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento.

En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 213/2020, de 18 de junio, 331/2020, de 8 de octubre, 352/2022, de 30 de junio, 449/2022, 15 de septiembre, 491/2022, de 14 de octubre, 318/2023, de 6 de junio, 531/2023, de 27 de octubre y 287/2024, de 19 de julio, entre las más recientes. Así como, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones, 1079/2018, de 23 de noviembre y 76/2022, de 20 de enero. (...).”

Aplicando la doctrina anterior al presente supuesto, entendemos que asiste la razón a la recurrente cuando entiende que el órgano de contratación, antes de proceder a su exclusión, debió brindarle, en su caso, la oportunidad de aclarar y completar la información que el órgano de contratación considera incompleta o falta de acreditación documental, entre otros, la documentación que acredite la colaboración con la entidad SAESO LOGÍSTICA.



Por otro lado, el informe del órgano al recurso señala, por ejemplo, que en la documentación justificativa no se incluía información suficiente que permita evaluar el ahorro económico y que se realiza una descripción somera. Que no se recoge la cantidad de materia prima a emplear en la producción de la bolsa, horas de operarios, costes energéticos, y alude a la falta de acreditación de los compromisos entre las entidades anteriormente mencionadas. Pues bien, si al órgano de contratación le suscitaba dudas dichos aspectos, debió requerir la explicación o aclaración sobre estas cuestiones, pero no puede basar la exclusión de la oferta por inviable sin concederle la posibilidad de subsanación de la falta de acreditación documental, máxime, insistimos, cuando en el requerimiento no se había efectuado concreción de ningún tipo sobre los extremos a justificar.

Asimismo, si el órgano de contratación albergaba dudas o necesitaba clarificar la justificación del desglose de los costes indicada por la recurrente en la justificación de su oferta debió solicitarle aclaración al respecto, pero lo que no puede es escudarse en la falta de acreditación documental para motivar el rechazo de la oferta por inviable.

Por tanto, procede estimar el recurso en los términos analizados.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho sexto a octavo de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el acuerdo de 30 de abril de 2025 por el que el órgano de contratación excluye la proposición de la recurrente al lote 4, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos analizados en la presente resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

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 **ALQUIENVAS, S.L.**, contra la resolución del órgano de contratación, de 30 de abril de 2025, por la que se acuerda su exclusión y se adjudica el contrato denominado «Primera fase del suministro de contenedores y suministro de cubos domésticos, biotrituradoras y bolsas compostables para la implantación de la recogida selectiva de biorresiduos en la provincia de Jaén. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea Fondos Next Generation EU», respecto del lote 4, (Expediente CO-2023/2503), convocado por la Diputación Provincial de Jaén y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por el órgano de contratación en los términos expuestos en los fundamentos de derecho sexto a noveno de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, respecto del lote 4.

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 personas interesadas en el procedimiento.



Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

