

**Recurso 239/2025**  
**Resolución 309/2025**  
**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 **CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGOS, S.L.U.** contra el acuerdo, de 28 de abril de 2025, del órgano de contratación de adjudicación con relación al procedimiento de licitación denominado «Servicio de maquinaria con conductor para la Delegación de Infraestructuras», (Expediente 11/2025), lotes 1 y 2, convocado el Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 12 de marzo de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y 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 330.578,52 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). 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.

Tras la tramitación del correspondiente procedimiento, el órgano de contratación mediante acuerdo de 28 de abril de 2025 resuelve la adjudicación de los lotes 1 y 2 a favor de la entidad OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U. El citado acuerdo fue remitido a la entidad recurrente y publicado en el perfil de contratante el 5 de mayo de 2025.

**SEGUNDO.** El 19 de mayo de 2025, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGOS S.L.U. (en adelante la recurrente) contra la citada adjudicación del contrato.

El órgano de contratación remitió a este Tribunal el escrito de recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, teniendo entrada en este Tribunal el 22 de mayo de 2025.

Posteriormente, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido las presentadas por la entidad OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO, S.L.U. (en adelante la entidad adjudicataria).

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

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

### **SEGUNDO. Legitimación.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone desde una perspectiva material o sustantiva contra la admisión de la proposición de la entidad adjudicataria, aunque formalmente se impugna el acuerdo de adjudicación respecto de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el 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.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

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

### **QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.**

#### 1. Alegaciones de la recurrente.

Como se ha indicado, la recurrente tras exponer los antecedentes de hecho, afirma que el órgano de contratación requirió a los licitadores que remitieran un desglose con la descomposición de los precios unitarios ofertados por cada lote. A la vista de la información facilitada por la entidad OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U. la recurrente impugna la admisión de la proposición de la entidad adjudicataria argumentando que si se parte del convenio colectivo sectorial, según afirma: el convenio colectivo relativo al sector de la construcción y obras públicas de la provincia de Cádiz, y se realizan los correspondiente cálculos, que adjunta a su recurso, se concluye que: *«la oferta presentada por OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U. no cumple con los requisitos mínimos de viabilidad, pues, como se acredita, en muchos de casos solo los costes salariales supondrían más del 70% del precio ofertado, pero, es más, en el caso del Dumper articulado de 5 a 6 TN, el precio ofertado no cubre ni la mitad de los costes salariales. Además, puede suponer a una vulneración de los derechos de los trabajadores.*

*Si a todo esto se le añade que existen partidas de gasto muy importantes para la ejecución del contrato, como son el combustible, el mantenimiento de la maquinaria (repuestos, neumáticos, ...) y las amortizaciones, resulta, a todas luces, que la oferta presentada se ha formulado a pérdidas».*



La recurrente fundamenta su impugnación con base en lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, en lo relativo a las ofertas anormalmente bajas, alude a doctrina sobre la cuestión.

Sobre lo anterior, la recurrente solicita la anulación del acto impugnado con retroacción de las actuaciones para que se proceda a excluir la proposición de la entidad adjudicataria.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

Relaciona los antecedentes de hecho ocurridos durante la tramitación del procedimiento y sobre el fondo manifiesta que: *«Tras la apertura de los sobres electrónicos por la Mesa de contratación, y revisada las ofertas económicas de ambos licitadores se procede a realizar el cálculo conforme a lo establecido en la CLÁUSULA 12ª del PCAP al objeto de comprobar que ninguna de las ofertas presentadas se encontraran en baja temeraria. De acuerdo con lo establecido en la citada cláusula, se comprueba que ninguna de las ofertas se encuentran incursas en presunción de anormalidad, por lo que no se considera necesario requerir a las empresas la justificación de sus ofertas».*

Más adelante afirma: *«Advertido posteriormente que en el Anexo II de oferta económica no se les requirió la relación de precios descompuestos para cada lote, conforme a lo establecido en el Anexo final del PPT, es por lo que, con fecha de 14 de abril de 2025, se les requiere a ambos licitadores para que en el plazo de 5 días hábiles remitan dicho desglose económico de sus ofertas. El 21 de abril de 2025, tanto OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U como CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGO S.L.U, envían el descompuesto de precios solicitado para ambos lotes del contrato.*

*Con fecha 28 de abril de 2025, se procede a la adjudicación del contrato, procediéndose posteriormente a la publicación del anuncio de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público y comunicación de dicho acto de adjudicación a todos los licitadores. Es todo ello que informo, salvo mejor criterio fundado en derecho».*

## 3. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad adjudicataria se opone a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constanding en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

La entidad argumenta en su escrito que: *«ya ha sido adjudicataria años anteriores del contrato similar al que se ha interpuesto recurso especial (Anexo I), ya que nuestra empresa no calcula este contrato por rendimiento de cada máquina o camión sino como el cómputo general.*

*También que nuestra empresa cuenta con 18 años de experiencia en estos trabajos, por lo que, por nuestra dilatada trayectoria, podemos ajustar al máximo los costes de cada maquinaria y personal.*

*En los anteriores contratos hemos obtenido un beneficio en torno al 10% - 15% por lo que, en este contrato, hemos calculado el beneficio total como se adjunta en el cuadro que detallo a continuación de servicio de maquinaria y servicio de transporte donde desglosamos los precios por maquinaria y el beneficio/perdida de cada una.*

*La empresa Construcciones y Cerámicas Lagos, S.L.U. alega que en camión cuba de agua, camión multibascalante con bateas y 3.500 kg de carga, maquina giratoria excavadora orugas de 6 a 7 tn, máquina retroexcavadora de 7.000 kg a 8.000 kg y dumper articulado de 5 a 6 tn, el peso específico de los costes salariales supondría un alto porcentaje del coste de cada maquinaria.*

*Nuestra empresa cuenta con maquinaria y camiones en propiedad que en su mayoría ya está amortizada por lo que los costes de maquinaria se ven disminuidos considerablemente y podemos ser más competitivos en las ofertas que presentamos.*



*También cabe destacar, que el cálculo del beneficio no lo hemos realizado por cada maquinaria a utilizar si no por el computo general de horas contratadas y maquinaria y camiones contratados, así que se puede observar que la maquinaria y camiones cuyo porcentaje de peso específico de los costes salariales es menor, son las máquinas y camiones que nuestro precio son más altos».*

A continuación, la entidad adjudicataria incluye en su escrito de alegaciones una serie de tablas justificando sus gastos de los que llega a la siguiente conclusión: *«Como se puede observar en los 2 cuadros de estudio de la oferta de lote 1 y lote 2, el beneficio que tendríamos por ambos lotes es de 15.516,81€, lo que supone un beneficio del 11,55%».*

La entidad considera que se encuentra en disposición de acometer los trabajos cumpliendo con el programa de obras, las calidades exigidas y los resultados que se pretenden obtener en dicho proyecto.

#### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes procede ahora entrar en el fondo de la cuestión. Como se ha argumentado, la cuestión a dilucidar es si la proposición de la adjudicataria debió ser excluida, como solicita la recurrente, por resultar la misma inviable.

Procede en primer lugar, reproducir en lo que aquí interesa los criterios de adjudicación que se establecen en la cláusula 10 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y en el que configura como criterio 1, el siguiente:

*«Criterio 1: Oferta económica más ventajosa (Hasta 95 puntos)*

*La oferta económica que presenten los licitadores admitidos se valorarán otorgando noventa y cinco (95) puntos a la oferta que presente el importe más bajo total del lote (mejor oferta). El resto de ofertas serán valoradas de manera proporcional conforme a la siguiente fórmula:*

*PUNTUACIÓN = 95 XPRECIO DE LA OFERTA MÁS VENTAJOSA/PRECIO DE LA OFERTA A VALORAR*

*La oferta económica deberá, independientemente al valor total ofertado, desglosar cada uno de los conceptos con su precio unitario sin IVA. Este precio unitario no podrá ser objeto de modificación a lo largo de la duración del contrato».*

Los parámetros de anormalidad quedan configurados en la cláusula 12 del PCAP que establece: *«Sólo se tendrá en cuenta para determinar si la oferta aportada por los licitadores se considera desproporcionada o anormalmente baja el criterio del precio.*

*Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:*

*-Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.*

*-Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta».*

Por otro lado, se ha de mencionar que el anexo II del PCAP establece los modelos de presentación de las proposiciones configurando el siguiente modelo de proposición económica para cada uno de los lotes:

- «LOTE: 1

*Criterio 1: Oferta económica más ventajosa:*

*Importe total del contrato (sin IVA): \_\_\_\_\_»*

- «LOTE: 2

*Criterio 1: Oferta económica más ventajosa:*



Importe total del contrato (sin IVA): \_\_\_\_\_»

Pues bien, según se desprende del expediente administrativo remitido por el órgano de contratación, el 11 de abril de 2025 tuvo lugar sesión de la mesa de contratación en la que se procede a la apertura de las ofertas presentadas por los licitadores, resultando -según se desprende del contenido del acta- las siguientes ofertas y puntuaciones:

«LOTE 1:

• CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGOS S.L.U., con CIF nº XXXXXXXX

Oferta económica: 74.400,00 €.

Puntuación: 80,32 puntos.

Mejora en el tiempo de respuesta igual o inferior a 24 horas (SI/NO): SI.

Puntuación: 5,00 puntos.

PUNTUACIÓN TOTAL: 85,32 puntos.

• OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U., con CIF nº XXXXXXXX

Oferta económica: 62.900,00 €.

Puntuación: 95,00 puntos.

Mejora en el tiempo de respuesta igual o inferior a 24 horas (SI/NO): SI.

Puntuación: 5,00 puntos.

PUNTUACIÓN TOTAL: 100,00 puntos.

LOTE 2:

• CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGOS S.L.U., con CIF nº XXXXXXXX

Oferta económica: 89.089,25 €.

Puntuación: 76,12 puntos.

Mejora en el tiempo de respuesta igual o inferior a 24 horas (SI/NO): SI.

Puntuación: 5,00 puntos.

PUNTUACIÓN TOTAL: 81,12 puntos.

• OBRAS Y EXCAVACIONES MANZANO S.L.U., con CIF nº XXXXXXXX

Oferta económica: 71.387,30 €.

Puntuación: 95,00 puntos.

Mejora en el tiempo de respuesta igual o inferior a 24 horas (SI/NO): SI.

Puntuación: 5,00 puntos.

PUNTUACIÓN TOTAL: 100,00 puntos».

La mesa en la citada sesión concluye la sesión realizando la propuesta de adjudicación. En el acta no se aprecia que ninguna de las ofertas resulte anormal atendiendo a los parámetros establecidos en el PCAP, ni la recurrente alude a esta cuestión dado que, como se ha reproducido anteriormente, manifiesta la supuesta inviabilidad de la proposición de la adjudicataria sin hacer referencia alguna a los parámetros establecidos en el PCAP para la detección de las ofertas anormalmente bajas. Sobre esta cuestión, como se ha indicado, el órgano de contratación manifiesta en su informe al recurso que ninguna de las dos proposiciones se detectó como anormalmente baja atendiendo a los parámetros establecidos en el PCAP que rige el presente procedimiento de licitación. En cualquier caso, este Órgano ha realizado el cálculo y ha podido verificar que, efectivamente, ninguna de las dos ofertas se podía considerar anormalmente bajas atendiendo a los parámetros del pliego.

Al respecto, el artículo 149.4 de la LCSP dispone que «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.*

*La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.*

*(...)*

*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 subcontratación 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».*

El precepto contempla, pues, el rechazo de plano de las ofertas incursas en presunción de anormalidad si, tras el procedimiento contradictorio tramitado al efecto que regula el artículo 149.4 del texto legal, el órgano de contratación comprobase que dichas proposiciones incumplen obligaciones laborales y sociales, incluido el incumplimiento del convenio colectivo sectorial vigente. Ahora bien, dicho rechazo solo es predicable, como el precepto reconoce, de las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

En el supuesto analizado, no hallándose la oferta adjudicataria en presunción de valores anormales o desproporcionados, no cabe presumir el incumplimiento de obligaciones; lo que deberá, en su caso, apreciarse durante la ejecución del contrato. En el sentido expuesto, la Resolución 110/2019, de 11 de abril, de este Tribunal ya señalaba que «(...) hemos de partir de la premisa de que el deber de cumplimiento de los convenios colectivos aplicables y de las obligaciones laborales y sociales de todo orden impregna el contenido y espíritu de la nueva LCSP en las distintas fases de los contratos públicos, tanto durante la elaboración de sus bases como en el procedimiento de adjudicación y posterior ejecución de los mismos. Muestra de ello son los múltiples preceptos legales que se ocupan de la materia y no solo los artículos 129, 149 y 201 de la LCSP invocados por la recurrente, puesto que el mandato legal se extiende a todas las partes intervinientes en el proceso, incluido obviamente el órgano de contratación, que ha de tener en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación a la hora de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado de los contratos (artículos 100, 101 y 102 de la LCSP).

*Ahora bien, partiendo de la anterior premisa, no debe olvidarse que, en el actual marco legal, el eventual rechazo de una oferta económica durante la licitación debe responder a alguna de las causas previstas en el artículo 84 del RGLCAP (falta de concordancia con la documentación examinada y admitida, superar el presupuesto base de licitación, variar sustancialmente el modelo establecido, comportar error manifiesto en el importe de la proposición o existir reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable) o ser la consecuencia de una falta de viabilidad tras su previa identificación como anormal en aplicación de los parámetros objetivos establecidos en el PCAP (véase el artículo 149 de la LCSP). Como señala la Resolución 373/2018, de 13 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), “la justificación de la oferta y su eventual rechazo solo debe efectuarse en el caso de que se identifique como anormal en aplicación de los parámetros objetivos establecidos en el PCAP. Por tanto, la primera cuestión a dilucidar es si la oferta adjudicataria resultaba presuntamente anormal de acuerdo con esos parámetros. Solo en caso afirmativo resultarían relevantes las restantes cuestiones planteadas en el recurso: si la oferta de CLECE está por debajo del convenio colectivo sectorial y si la norma de aplicación sobre el acto de adjudicación impugnado debe ser la LCSP”».*

Y este criterio se ha reiterado en resoluciones posteriores de este Tribunal como la 339/2019, de 18 de octubre, donde señalábamos que «(...) la oferta económica presentada por IGS -adjudicataria- no estaba incursa en



*presunción de anormalidad de acuerdo con los parámetros objetivos previstos en el pliego, razón por la cual no podemos presuponer sin más que va a incumplir sus obligaciones laborales en base a los motivos alegados por la recurrente, ya que de acuerdo con lo expuesto sólo procedería la exclusión de su oferta cuando estando incurso inicialmente en anormalidad y tras la tramitación del correspondiente procedimiento contradictorio, no hubiera justificado la viabilidad de la misma, debiendo además el órgano de contratación, para el caso de que con ocasión de la justificación aportada por la licitadora no quede acreditado el cumplimiento del convenio colectivo de aplicación, proceder a su rechazo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.4.e) de la LCSP».*

Con base en las consideraciones realizadas, teniendo en cuenta que no es presumible el incumplimiento futuro de una oferta que no está incurso en presunción de anormalidad, el recurso debe ser desestimado. Así lo ha considerado este Tribunal en otras ocasiones más recientes como, por ejemplo, en la Resolución 507/2024, de 15 de noviembre.

A mayor abundamiento se debe realizar una consideración adicional, sobre la alegación de la recurrente por la que viene a indicar que la inviabilidad de la proposición de la adjudicataria derivaría de la aplicación en la ejecución del contrato de los costes contenidos en el desglose de la oferta que presenta la adjudicataria a petición del órgano de contratación.

Sobre lo anterior, manifiesta la recurrente que, atendiendo al desglose de precios, en determinados casos, los costes salariales supondrían más del 70% del precio ofertado por hora, y en un caso, que el precio no cubriría ni la mitad de los costes salariales. Alude a que ello evidenciaría la insuficiencia del importe teniendo en cuenta que además existen otras partidas para la ejecución del contrato -combustible, mantenimiento y amortizaciones-, aunque la recurrente realiza una enumeración sin especificar el peso concreto de dichas partidas en el precio hora y sin indicar con datos concretos, salvo en un caso, que el importe/hora sea efectivamente insuficiente.

Sin perjuicio de lo anteriormente argumentado y que ha llevado a la desestimación del recurso, a la vista de dicha alegación procede informar que el hecho de que una partida sea insuficiente no presupone que la oferta globalmente considerada sea inviable, debido a la posibilidad que existe de compensación entre partidas, de forma que el exceso acreditado de unas podrían suplir los déficits de otras, como ocurre con el beneficio industrial, que es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 371/2022 de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero, 50/2023 a 54/2023 de 23 de enero, 212/2023 de 21 de abril, 555/2023 de 3 de noviembre, 416/2024 de 27 de septiembre y 105/2025 de 14 de febrero, y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre). Cuestión que, en cualquier caso, y como hemos indicado no procede que sea en este momento objeto de verificación por parte del órgano de contratación, al no estar la oferta de la adjudicataria incurso en valores anormalmente bajos atendiendo a los parámetros establecidos en el pliego para su detección.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CONSTRUCCIONES Y CERÁMICAS LAGOS S.L.U.** contra el acuerdo, de 28 de abril de 2025, del órgano de contratación de adjudicación con relación al procedimiento de licitación denominado «Servicio de maquinaria con conductor para la Delegación de Infraestructuras», (Expediente 11/2025), lotes 1 y 2, convocado el



Ayuntamiento de Arcos de la Frontera (Cádiz).

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación, respecto de los lotes 1 y 2.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**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.

