

Recurso 284/2025
Resolución 398/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 9 de julio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **BCNMEETS ALGERIA S.L.**, contra la resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación por la que se acuerda admitir la oferta de determinada entidad licitadora incurso en presunción de anormalidad, dictada en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Prestación de servicios a demanda relacionados con la internacionalización de empresas andaluzas en Argelia», (Expediente CONTR 2024 0001166541), convocado por la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), adscrita a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa y a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 25 de febrero de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 261.036,00 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.

En lo que aquí concierne, mediante resolución de 21 de mayo de 2025, el órgano de contratación acuerda admitir la oferta de determinada entidad licitadora incurso en presunción de anormalidad, y declarar como mejor oferta la formulada por dicha entidad en los siguientes términos:

«PRIMERO.- Una vez tramitado el procedimiento establecido en el art. 149 de la LCSP en relación con la oferta presentada por la licitadora que se encontraba incurso en valores anormales o desproporcionados por aplicación de los parámetros objetivos señalados en el apartado 8D) del Anexo I del PCAP, conforme a la propuesta realizada por la Mesa con base al informe técnico recabado y a las matizaciones realizadas al mismo por la Mesa, ADMITIR la

oferta de OMNICREA CONSULTORÍA S.L. al considerar que se encuentra la justificada con las alegaciones que han presentado y en vista de la motivación de la Mesa de Contratación en su propuesta de aceptación de la oferta.

Publíquese en el perfil del contratante, conforme a lo dispuesto en el art. 63 de la LCSP, el informe emitido por la unidad técnica de fecha 16 de mayo de 2025, respecto a la justificación de la oferta presentada por OMNICREA CONSULTORÍA S.L.

SEGUNDO.- Determinar como mejor oferta para la contratación de los “SERVICIOS A DEMANDA RELACIONADOS CON LA INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS ANDALUZAS EN ARGELIA” CONTR 2024_ 1166541 en el procedimiento de contratación referenciado, la presentada por la empresa OMNICREA CONSULTORÍA S.L. al resultar la empresa que obtiene mayor puntuación por aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP. (...)».

SEGUNDO. El 2 de junio 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 BCNMEETS ALGERIA S.L. (en adelante la recurrente), contra la citada resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación por la que se acuerda admitir la oferta de la entidad licitadora OMNICREA CONSULTORÍA S.L. (en adelante la entidad interesada), inicialmente incurso en baja anormal, y determinar como mejor oferta la presentada por dicha entidad.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 3 de junio de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el recurso especial en materia de contratación interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Por Resolución MC. 73/2025, de 6 de junio, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la entidad recurrente.

Tras su reiteración el 6 de junio de 2025, lo solicitado al órgano de contratación fue recibido el 10 de junio de 2025.

Acto seguido, la Secretaría del Tribunal, con objeto de conceder a la recurrente el acceso al expediente de contratación solicitado, le requiere con fecha 11 de junio de 2025 para que *«concrete aquellos documentos cuyo acceso solicita, que no estén publicados en el perfil de contratante del órgano de contratación, toda vez que no cabe una solicitud genérica de la documentación contenida en el expediente de contratación, al objeto de valorar dicha solicitud, y, en su caso, depurar por este Órgano aquellas partes que, bien por contener datos de carácter confidencial o bien por incluir información sensible de terceros, según lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, no deban ser divulgadas.»*. La contestación a dicho requerimiento fue recibida en este Tribunal en plazo el 13 de junio de 2025.

La vista pudo celebrarse el 16 de junio de 2025. Al respecto, a 26 de junio de 2025, fecha de expiración del plazo para presentar el escrito de ampliación del recurso inicial, el mismo no ha tenido entrada en el registro de este Tribunal, ni posteriormente.

Por último, el 30 de junio de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a la otra entidad licitadora que había presentado oferta, además de la recurrente, para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerase oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la entidad interesada.



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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, sin perjuicio de lo que se expondrá en el siguiente fundamento de derecho.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que respecto al contrato cabe el recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartado 1.a) de la LCSP.

Procede analizar ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 de la LCSP. En este sentido, el recurso se ha interpuesto contra la resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación, por la que se acuerda admitir la oferta de la entidad interesada incurso en presunción de anormalidad, así como determinar como mejor oferta la presentada por dicha entidad interesada.

Al respecto, el apartado b) del citado artículo 44.2 de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso *«Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.»*.

Así pues, los actos de trámite dictados durante la tramitación del procedimiento de adjudicación solo podrán ser impugnados de manera autónoma e independiente cuando concurren los requisitos previstos en el citado artículo 44.2 b) de la LCSP, por lo que se ha de determinar si el acto expreso de admisión de la oferta de la entidad interesada acordado por el órgano de contratación es susceptible de recurso especial, conforme al precepto señalado o solo puede ser impugnado con ocasión del recurso interpuesto contra la adjudicación.

Así las cosas, aunque la mencionada resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación admite de forma expresa la oferta de la entidad interesada al procedimiento de adjudicación, siendo el competente para ello conforme a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP, ha de puntualizarse que la procedencia del recurso



especial contra dicho acto de admisión, habrá de analizarse necesariamente a la luz de la concurrencia de los restantes requisitos procedimentales de admisibilidad al mismo y especialmente de la legitimación, lo que exigirá un análisis caso a caso, pues una ausencia clara de ésta tendría que abocar a la inadmisión del recurso.

En el mismo sentido expuesto, se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta), que en su Sentencia, de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15 (Marina del Mediterráneo SL y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía), dictada en la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, señala que «(...) incumbe al Tribunal remitente determinar si concurren las restantes condiciones relativas a la accesibilidad de los procedimientos de recurso previstas en la Directiva 89/665. A este respecto, procede observar que, según lo dispuesto en el artículo 1, apartados 1, párrafo tercero, y 3, de dicha Directiva, para poder considerar que los recursos interpuestos contra las decisiones adoptadas por un poder adjudicador son eficaces, deben ser accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una supuesta infracción del Derecho de la Unión en materia de contratos públicos o de las normas de transposición de dicho Derecho (...)».

De forma similar, ya desde el año 2018 se vienen pronunciando otros órganos de revisión de decisiones en materia contractual como el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en sus Resoluciones 131/2018 de 25 de abril y 157/2018 de 22 de mayo), así como este Tribunal en sus Resoluciones 280/2018 de 10 de octubre y 298/2018 de 23 de octubre y, más recientemente entre otras, en la 567/2023 de 21 de octubre, la 114/2024 de 22 de marzo, la 234/2024 de 7 de junio, la 405/2024 de 20 de septiembre y 64/2025 de 31 de enero.

En el supuesto aquí enjuiciado, conforme a lo expuesto, el interés legítimo que ostenta la recurrente resulta de la impugnación de la oferta de la entidad interesada admitida que en esta fase del procedimiento ha quedado clasificada en primer lugar, por encima de la formulada por ella que lo ha sido en segundo lugar, según consta en la propia resolución de 21 de mayo que ahora se impugna, ya que la eventual estimación del recurso determinaría, que la misma pudiera acceder a la adjudicación si finalmente la oferta clasificada en primer lugar resultase excluida de la licitación.

En definitiva, a la vista de lo expuesto, en el presente supuesto el recurso se interpone contra la admisión de la oferta de la entidad interesada, en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, 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.b) de la LCSP.

En este sentido, y con base en lo analizado y reproducido, no es posible admitir la matización del órgano de contratación, que en el informe al recurso indica que la recurrente señala que se dirige también contra el informe técnico de valoración de la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad, así como contra el acto de la mesa en la que se acuerda proponer al órgano de contratación la aceptación de dicha oferta, si dichos actos el Tribunal los considera recurribles, y si así fuera, afirma el informe al recurso que no son actos recurribles.

Pues bien, como se ha expuesto, este Tribunal ha admitido como acto susceptible de recurso especial en materia de contratación la resolución de 21 de mayo de 2025 de admisión de la oferta de la entidad interesada. Y en cuanto que en la misma, en concreto en el antecedente octavo, se motiva la admisión de dicha proposición en el informe técnico de valoración de la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad y en el acto de la mesa en la que se acuerda proponer al órgano de contratación la aceptación de dicha oferta, su contenido forma parte de la citada resolución de 21 de mayo de 2025 y, por tanto, el mismo sería susceptible de recurso



especial como parte integrante de dicha resolución de admisión, pero ello no supone que dichos actos aisladamente y de forma independiente puedan o no ser susceptibles de recurso especial.

CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial.

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, en el que consta que se trata de un proyecto financiado por la Unión Europea, mediante el mecanismo FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) con una tasa de cofinanciación del 85 por ciento, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, dado que 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 (en adelante RDL 36/2020), señala que *«Los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los actos y decisiones dictados en relación con los contratos a que se refiere este artículo tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta ante los respectivos órganos competentes para resolver»*, y el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresa que tendrán preferencia siempre que *«se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos»*.

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 resolución del órgano de contratación de admisión expresa de la oferta de la entidad ahora interesada fue dictada el 21 de mayo de 2025, estableciendo la misma en su pie de recurso que contra ella cabía recurso especial en materia de contratación, en el plazo de diez días naturales a computar desde el día siguiente al que se tenga conocimiento de esta resolución, por lo que teniendo en cuenta que fue publicada en el perfil de contratante el 22 de mayo de 2025, sin que conste en el expediente remitido que dicha resolución le fuese notificada individualmente a la ahora recurrente, y teniendo asimismo en cuenta el artículo 30.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como que dicha entidad ahora recurrente manifestó que conocía el contenido y alcance de la citada resolución de admisión el 29 de mayo de 2025, día en que solicitó acceso al expediente, el recurso presentado el 2 de junio de 2025 en el registro de este Tribunal se ha interpuesto dentro del mencionado plazo de diez días naturales.

En este sentido, afirma la recurrente que no resulta aplicable el citado plazo excepcional de 10 días naturales, sino el plazo general de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP, por lo que interesa que se declare la nulidad del pie de recurso en lo relativo al plazo indicado, y se reconozca que el plazo correcto para la interposición del recurso era de 15 días hábiles. Y ello por los siguientes motivos: i) el acto impugnado no es una resolución de adjudicación, único supuesto incluido en el ámbito de aplicación del RDL 36/2020; ii) este Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones que el plazo especial de 10 días naturales no resulta aplicable a recursos dirigidos contra actos distintos de la adjudicación, tales como los pliegos (Resolución nº 714/2022), la exclusión de una entidad licitadora (Resolución nº 1693/2023), o la declaración de retirada de una oferta (Resolución nº 152/2022), casos en los que se ha mantenido la aplicabilidad del plazo ordinario de 15 días hábiles; y iii) el contrato objeto del procedimiento no está financiado con fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sino con fondos FEDER en un 85%, por lo que no concurren las circunstancias que justifican la aplicación del régimen excepcional del RDL 36/2020.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que ha venido a establecer como pie de recurso de la resolución ahora impugnada el plazo de 10 días naturales por aplicación del artículo 58 del RDL 36/2020, en el conocimiento que tenía del criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, expresado en su informe 8/2021, así como en la Resolución 60/2022 de 4 de febrero de este Tribunal.

Asimismo, señala el informe al recurso que se ha venido a indicar este plazo por ser el que se establece en la cláusula 25.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la presente licitación, el cual se implementó sobre un modelo de pliego recomendado por la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía.

Al respecto, concluye el órgano de contratación señalando que, si bien y ante el análisis en preparación de este informe, ha tenido conocimiento del cambio de criterio en aplicación de la disposición adicional vigésima tercera de la LCSP, que en aras a favorecer la coherencia de la doctrina y criterios de los referidos órganos administrativos, y dar cumplimiento al deber de colaboración, que establece la mencionada disposición adicional, se ha unificado el criterio de los distintos Tribunales administrativos con relación al alcance de la aplicación del artículo 58 del referido RDL 36/2020, en el sentido de interpretar que, conforme al tenor literal de la norma, el plazo de los diez días naturales para la interposición del recurso especial solo opera frente al recurso contra el acto de adjudicación del contrato público, pero no frente al resto de actos contemplados en el artículo 50 de la LCSP.

Tras lo expuesto, el informe al recurso afirma lo siguiente: *«Pero esta parte no puede sino seguir manteniendo su postura en cuanto que ha venido a aplicar un plazo establecido en un modelo de PCAP recomendado por la Comisión Consultiva de Contratación Pública en sesión celebrada el día 4 de julio de 2023, el cual fue informado por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos con fecha de 27 de junio de 2023, fecha posterior al cambio de criterio mencionado y que incluye el plazo que se ha otorgado a la recurrente.»*.

Al respecto, finaliza el órgano de contratación su informe al recurso, en cuanto a las alegaciones al plazo de interposición, señalando que *«en cualquier caso y pese a la solicitud de la recurrente de nulidad del pie de recurso y la solicitud de que se le conceda un nuevo plazo para ampliar o complementar las alegaciones, a la vista está que no por ello ha dejado de interponer su recurso, y, como después se explicará, no ha habido la suficiente diligencia por su parte en cuanto a la posibilidad de recabar información a través de la vista se expediente para poder en su caso tal y como indica poder ampliar las alegaciones, motivo por el que esta parte alega que pese a la incorrección mencionada por su parte del plazo de recurso establecido, no por ello ha visto imposibilitado su derecho a recurrir.»*.

Pues bien, este Tribunal ha de señalar, como indica el informe al recurso, que los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, con relación al alcance de la aplicación del artículo 58 del referido RDL 36/2020, han unificado el criterio en el sentido de interpretar que, conforme al tenor literal de la norma, el plazo de los diez días naturales para la interposición del recurso especial solo opera frente al recurso contra el acto de adjudicación del contrato público, pero no frente al resto de actos contemplados en el artículo 50 de la LCSP.

A mayor abundamiento y en cuanto a la aplicabilidad de dichos plazos a los fondos FEDER, debe comenzarse señalando que el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, tuvo incidencia en el RDL 36/2020, de 30 de diciembre, y en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo, de medidas para la mejora de la sostenibilidad del transporte de mercancías por carretera y del funcionamiento de la cadena logística, y por el que se transpone la Directiva (UE) 2020/1057, de 15 de julio de 2020, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los



conductores en el sector del transporte por carretera, y de medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras.

Se daba con esta norma nueva redacción al artículo 2.5 del RDL 36/2020. El alcance de este precepto era el siguiente:

“5. Las especialidades en materia de contratación previstas en el Capítulo III del Título IV del Real Decreto-ley 36/2020 son aplicables a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones relacionadas con el Instrumento Europeo de Recuperación, aunque no se financien con fondos europeos. A tales efectos, se entenderá por relación toda actuación dirigida a la gestión, soporte, apoyo y asistencia técnica a los procedimientos de contratación financiados con fondos europeos”.

Este nuevo precepto debía circunscribirse también al original ámbito de aplicación del RDL 36/2020, de tal modo que el artículo 2.2 señalaba que:

“El Título I, el Capítulo III del Título III, y los Capítulos II, III, IV, V y VI del Título IV, así como el artículo 46, se aplicarán a las actuaciones de cualesquiera de las entidades del sector público dirigidas a la gestión y ejecución de proyectos y actuaciones que sean financiados con los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación (IER), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Social Europeo Plus (FSE+), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEADER)”.

De este modo, y aunque los artículos 49 a 58 de dicho RDL 36/2020 señalan que resultan de aplicación solo a los contratos que vayan a financiarse con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, debe matizarse, el RDL 36/2020 en el artículo 2.2 establecía contradictoriamente que estos preceptos resultarán de aplicación a todos los contratos que sean financiados con los fondos europeos del Instrumento Europeo de Recuperación, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo Plus, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y Fondo Europeo Marítimo y de Pesca.

La interpretación plausible es la preeminencia del artículo 2.2, dado que regula el ámbito de aplicación, debiendo resolverse dicha disfunción normativa en cuanto a la aplicación de estos plazos también a todos los fondos mencionados en dicho precepto.

En conclusión, y en todo caso, y como también afirma en cierta forma el órgano de contratación en su informe al recurso, la entidad ahora recurrente no se ha visto mermada en su derecho de defensa, al haberle concedido este Tribunal vista del expediente de contratación en los términos que se analizarán en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución, por lo que no procede declarar la nulidad del pie de recurso de la resolución que ahora se impugna, conforme a lo expuesto en el presente fundamento.

SEXTO. Fondo del asunto. 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. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación, por la que se admite la oferta de la entidad licitadora ahora interesada incurso en presunción de anormalidad, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo acuerde:



«A) Estimar íntegramente el recurso, declarando la nulidad de la resolución por la que se admite la justificación de la oferta presentada por OMNICREA, inicialmente calificada como anormalmente baja, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.6 de la LCSP; y, en consecuencia, acordar que dicha oferta económica debe considerarse no justificada, procediéndose a su exclusión del procedimiento de adjudicación.

B) Requerir al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo electrónico. Subsidiariamente, para el caso de que no sea posible dicha remisión, se solicita se conceda a esta parte un nuevo plazo de al menos diez (10) días hábiles para la consulta presencial del expediente en las oficinas del órgano de contratación.

C) Conceder a esta parte un plazo adicional para completar o ampliar las alegaciones formuladas en el presente recurso, bien por el período restante hasta el cumplimiento de los quince (15) días hábiles previsto en el artículo 50 de la LCSP, bien, alternativamente, conforme al artículo 52 de la LCSP, por un plazo de cinco (5) días hábiles contados desde el acceso al contenido íntegro del expediente administrativo.».

En cuanto al apartado B) de lo solicitado en el recurso, por parte de este Tribunal se ha requerido al órgano de contratación en escrito de 3 de junio de 2025, como se ha indicado en el antecedente segundo, para que aporte la documentación necesaria para su tramitación y resolución, tal y como preceptúa el artículo 56.2 de la LCSP que en su primer párrafo dispone que *«Interpuesto el recurso, el órgano competente para la resolución del recurso lo notificará en el mismo día al órgano de contratación con remisión de la copia del escrito de interposición y reclamará el expediente de contratación a la entidad, órgano o servicio que lo hubiese tramitado, quien deberá remitirlo dentro de los dos días hábiles siguientes acompañado del correspondiente informe»*. La documentación solicitada fue recibida en este Tribunal el 10 de junio de 2025, dándose por cumplida la pretensión principal del recurso contenida en el citado apartado B), que solicitaba que se le requiriera al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo electrónico, lo que impide entrar a analizar la pretensión subsidiaria esgrimida en dicha apartado B) del escrito de impugnación.

Respecto al apartado C) de lo solicitado en el recurso, como asimismo se ha indicado en el antecedente segundo la recurrente tuvo acceso al expediente de contratación el 16 de junio de 2025, en los en los términos que se analizarán en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

Por último, en el apartado A) de lo solicitado en el recurso, la recurrente requiere de este Tribunal que acuerde que la oferta económica de la entidad interesada deba considerarse no justificada, procediéndose a su exclusión del procedimiento de adjudicación.

Al respecto, señala que la decisión de admisión por el órgano de contratación de la oferta de la entidad interesada inicialmente incurso en baja anormal, se sustenta en el informe técnico de 16 de mayo de 2025 de valoración de la justificación de la oferta de la entidad interesada incurso en presunción de anormalidad (en adelante informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025) y en el acta de la mesa de 20 de mayo de 2025 en la que se acuerda proponer al órgano de contratación la aceptación de dicha oferta, con base según afirma la recurrente generalmente en los siguientes argumentos:

*«- (...) por lo concerniente al ahorro en gastos debido a la experiencia y trayectoria en Argelia que les garantiza tener unos recursos ya adquiridos (personal y metodología propia, red de contactos del país),
- un sistema de gestión CRM propio, que se traduce en un menor tiempo de ejecución en cada servicio,
- así como por economía de escala al poder diluir los costes generales entre varios contratos de similares características, lo que posibilita a la licitadora ofrecer una oferta económica más competitiva para el servicio objeto de esta licitación».*



Tras lo cual, indica la recurrente dicha valoración es errónea, por cuanto la justificación aportada por la entidad interesada resulta claramente insuficiente, genérica y desconectada de los requerimientos específicos del contrato licitado. En este sentido, esgrime los siguientes argumentos:

1. Falta de justificación detallada y específica vinculada a las características del contrato. Manifiesta la recurrente que según le ha trasladado el propio órgano de contratación, la documentación presentada por la entidad interesada para justificar su oferta se limita a referencias sobre su metodología de trabajo sus contratos anteriores y principales clientes, así como su estructura de costes general, no conteniendo ninguna referencia específica y ajustada que permita verificar que el precio ofertado es conforme a las condiciones exigidas por el pliego.

Acto seguido, la recurrente tras esbozar una serie de razonamientos relacionados -según indica- con un contrato de servicios como el presente, en el que el precio depende principalmente del tipo de servicios ofertado y de los requisitos técnicos específicos demandados por la administración, sin que sean comparables uno y otros contratos como alega la entidad interesada, afirma que *«Por tanto, y pese a que esta parte no ha tenido acceso al expediente, debe concluirse que ya solo prima facie la documentación aportada por OMNICREA es totalmente insuficiente para justificar la presente oferta económica, que debe hacerse en atención a las características particulares de cada caso, y no en función a genéricas referencias y consideraciones a su metodología de trabajo, ni a sus clientes más importantes, ni siquiera al resto de contratos con la administración»*.

2. Incompatibilidad entre el contenido de la justificación y la naturaleza del contrato. La recurrente tras citar y reproducir la estructura de costes prevista para el presupuesto base de licitación, manifiesta que se trata de un contrato intensivo en recursos humanos cualificados, cuyo principal coste es el personal asignado, incluyendo dietas y desplazamientos, no siendo por tanto un servicio escalable ni susceptible de economías de escala, como erróneamente aduce la entidad interesada.

Sobre ello destaca que el carácter personalizado del servicio, dirigido a empresas andaluzas con intereses en Argelia, requiere atención individualizada y dedicación específica a cada beneficiaria, lo que imposibilita la redistribución o *“amortización”* del personal sin degradar la calidad del servicio; si bien es cierto que pueden existir sinergias entre proyectos, no es menos cierto que cada proyecto requiere una atención especial y estudio de muchas variables inherentes a cada empresa.

Por tanto, a su juicio, se trata de un contrato con un elevado coste directo (como así recoge el presupuesto base de licitación), principalmente compuesto por el personal, sus dietas, y sus desplazamientos. En este sentido, el argumento de que el precio reducido de la oferta puede justificarse por la aplicación en el presente caso de economías de escala no es tampoco convincente ni justificable en este caso. En apoyo a esta afirmación, manifiesta la recurrente adjuntar como documento nº 8 un análisis de costes y dedicación horaria del jefe de proyecto, que pone de manifiesto la imposibilidad de justificar una reducción tan drástica del precio sin comprometer la viabilidad técnica y económica del contrato, en atención al salario mínimo interprofesional (SMI), los costes indirectos, los costes de oficina en Argelia, etc.

3. Riesgo de sobrecarga y deficiente ejecución. Sobre ello, el recurso indica que la justificación basada en una supuesta capacidad operativa reforzada por una amplia cartera de clientes resulta igualmente inadecuada; lejos de justificar una rebaja, dicha circunstancia incrementa el riesgo de sobrecarga operativa y ejecución defectuosa, especialmente cuando, como en este caso, no se prevé subcontratación alguna. Asimismo, los costes fijos representan un porcentaje limitado en este tipo de servicios, por lo que no pueden absorber una reducción del



30,46% respecto de la oferta de su empresa (BCNMEETS ALGERIA S.L.), ni justificar en modo alguno la sostenibilidad de una propuesta económica tan baja.

4. Inconsistencias con el contexto económico e indicios de competencia desleal. A lo anterior, afirma la recurrente, se suma el hecho de que la entidad interesada ha presentado para este contrato precios inferiores en hasta un 24% respecto de los precios ofertados en 2021, sin tener en cuenta: i) una inflación acumulada en España del 19,6% entre 2021 y 2025 (Doc. n.º 9); y ii) un incremento acumulado del nivel general de precios en Argelia del 28,72% en el mismo período. En este sentido, señala que esta reducción de precios -de hasta un 71% en términos reales, según el análisis contenido en el documento n.º 10 resulta incompatible con el contexto inflacionario y con la lógica de evolución de los costes, por lo que debe considerarse indicio claro de una oferta inviable, temeraria o desleal.

5. Argumentos improcedentes y prácticas inadecuadas. Al respecto, indica la recurrente que tampoco puede aceptarse como argumento válido la supuesta condición de “única empresa recomendada por la Oficina Comercial de España en Argel”, desmentida expresamente por dicha entidad (ver documento n.º 11); este tipo de afirmaciones, a su entender, además de ser incorrectas, constituyen prácticas inadecuadas en el marco de un procedimiento de licitación pública y deberían haber sido objeto de rechazo por parte de la mesa.

6. Falta de motivación suficiente del acto impugnado. En definitiva, entiende la recurrente que la justificación aportada por la entidad interesada ni analiza los costes específicos del contrato ni acredita cómo puede ejecutar el mismo sin detrimento de la calidad del servicio o incumplimiento de los pliegos, sin que tampoco se haya valorado de forma objetiva el impacto de sus reducciones de precio frente al contexto económico general.

Por último, a modo de conclusión afirma la recurrente que *«Todo lo anterior revela un déficit de motivación en la decisión del órgano de contratación, quien ha validado una propuesta sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante ofertas anormalmente bajas, tal como establece el artículo 149.4 y 149.6 de la LCSP.»*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso, formalizado por la persona titular de la Dirección General de la Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico, realiza una sucinta referencia a los antecedentes administrativos que se han sucedido en la tramitación del procedimiento de licitación, tras lo cual realiza una serie de consideraciones sobre el acto impugnado y el plazo de interposición, solicitando que se tenga por inadmitido el recurso por extemporáneo, cuestión ésta que ha sido rechazada por este Tribunal en los términos señalados en los fundamentos tercero y quinto de la presente resolución.

Tras lo cual el informe al recurso realiza una serie de alegaciones con relación al acceso al expediente solicitado por la entidad ahora recurrente, que serán objeto de análisis en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

En cuanto a la pretensión de la recurrente en la que solicita de este Tribunal que acuerde que la oferta económica de la entidad interesada deba considerarse no justificada, procediéndose a su exclusión del procedimiento de adjudicación, el órgano de contratación en su informe al recurso contesta y rebate los seis puntos -en algunos de ellos de forma extensa-, en los que se apoya la recurrente para fundamentar su pretensión de exclusión, en los términos que en esencia se señalan a continuación.



1. Sobre la falta de justificación detallada y específica vinculada a las características del contrato. Manifiesta el informe al recurso que la recurrente hace un resumen incompleto de la justificación aportada por la entidad interesada, sin aludir a las alegaciones que han pesado más en la consideración de dicha oferta como adecuada, como son las justificaciones relativas a los salarios del personal y sobre todo a los precios ofertados en la presente licitación, que según los documentos aportados por dicha entidad interesada están en línea con los precios que aplica a otros organismos públicos españoles, e incluso se encuentran en el rango más alto de su política de precios.

2. Sobre la incompatibilidad entre el contenido de la justificación y la naturaleza del contrato. Viene a señalar el órgano de contratación en su informe al recurso que, respecto del perfil solicitado en el contrato, ya se ha comentado que no hay obligatoriedad de que esté adscrito con exclusividad a esta contratación por tratarse de servicios a demanda, lo que justifica que el importe que conlleva para la empresa el mantenimiento de dicho perfil pueda amortizarlo con otros contratos que compatibilice. Y en cuanto a las dietas y desplazamientos, aunque la entidad interesada ha indicado que el perfil de jefe de proyecto propuesto por su parte ya reside en Argel, es un requisito que de otra parte se exige para el jefe de proyecto en fase de ejecución, lo que ya de por sí conlleva un menor gasto en dietas y desplazamientos y a ello se le suma el hecho de que en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) se establece que los gastos de vuelos y hoteles que acometa la antenna para el desarrollo de las acciones que impliquen un desplazamiento fuera de Argel del personal adscrito serán gestionados y asumidos por TRADE.

3. Sobre el riesgo de sobrecarga y deficiente ejecución. Sobre ello, afirma el informe al recurso que no puede pretender la recurrente basar parte de su rechazo de la aceptación de la oferta incurso en baja anormal, en hipótesis futuras acerca de la deficiente ejecución, pues evidentemente la existencia de este procedimiento contradictorio para justificar la oferta incurso en baja anormal lo es para garantizar la viabilidad de la oferta en relación con la prestación a ejecutar.

4. Sobre las inconsistencias con el contexto económico e indicios de competencia desleal. A lo anterior, indica el informe al recurso que de nuevo la recurrente sigue sin tomar en consideración todo el resto de argumentos aportados por la entidad interesada, ya aludidos y explicados, que son la base de esa justificación de los precios ofertados, que son: economías de escala, relación de clientes, precios ofertados por encima de los aplicados a otros organismos públicos españoles, unido a la no exigencia de exclusividad; y la recurrente pretende hacer una evaluación paralela y alternativa a la realizada por TRADE. En este sentido, precisamente, el ámbito temporal referido, de 2021 a 2025, puede perfectamente corresponder al periodo en el que la entidad interesada hubiera podido adquirir esas mejoras en la eficiencia general, lo que les permite ofrecer en este instante unas tarifas claramente diferentes a las de 2021, por lo que incidir en esa supuesta evolución de la inflación y los costes generales sigue sin refutar los argumentos presentados por la entidad interesada.

5. Sobre los argumentos improcedentes y prácticas inadecuadas. Al respecto, indica el órgano de contratación en su informe al recurso que la inclusión de la entidad adjudicataria como consultora que opera en el mercado argelino prestando servicio a determinadas Comunidades Autónomas españolas en una publicación oficial de la Oficina Comercial de la Embajada de España, solo se ha considerado en el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 a efectos de demostrar arraigo en el mercado y de aportar legitimidad a su oferta, como una referencia más que corrobora su actividad en el mercado en los últimos años como argumenta la propia empresa interesada, y nunca como una circunstancia excluyente de otras empresas que puedan operar en el mercado.

No obstante, matiza el informe al recurso, que la mesa de contratación según lo recogido en el acta de la sesión de fecha 20 de mayo de 2025, en el punto “2. Soluciones técnicas adoptadas y condiciones excepcionalmente



favorables”, no hizo suya esta consideración del departamento técnico; en este apartado específico, la mesa dejó de forma clara en la mencionada acta que sí considera significativo para justificar su oferta la red de contacto sin hacer mención alguna al otro aspecto referido a la empresa recomendada por la Oficina Comercial de España en Argel, por lo que al contrario de lo que indica la recurrente, la mesa hizo exactamente lo que ella dice que debería haber hecho, que no es otra que no admitir ni hacer suya la consideración del departamento técnico sobre este tema en concreto.

6. Sobre la falta de motivación suficiente del acto impugnado. Indica el informe al recurso que como anteriormente se ha mencionado, y por la experiencia de este órgano de contratación, las justificaciones que realizan las empresas que presentan ofertas incursas en presunción de anormalidad, son diversas y variadas pues lo hacen atendiendo a circunstancias específicas de cada una que les permiten presentar dichas ofertas, sin que por ello las justificaciones sean menos válidas, no debiendo la recurrente pretender establecer qué criterios debería o no haber justificado la empresa para entender válida su justificación, teniendo en cuenta además, de que como reconoce la recurrente, desconoce la documentación que la entidad interesada ha aportado en justificación de su oferta. Acto seguido, para reforzar sus argumentos trae a colación las Resoluciones 1175/2015 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la 389/2023 de este Tribunal, en la que se pone de manifiesto que en la determinación de si una oferta, incursa inicialmente en baja anormal, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de la discrecionalidad técnica.

Por último, el informe al recurso, siguiendo con doctrina de este Tribunal, afirma que dicho Órgano 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 incursa 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, 30/2018, de 8 de febrero y 531/2023, de 27 de octubre, de este Tribunal, entre otras).

3. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad interesada se opone a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, basa su oposición al recurso, por un lado, en cuanto al acceso al expediente señala que se adhiere a las alegaciones de la Administración, y por otro lado, sobre que su oferta económica deba considerarse no justificada procediéndose a su exclusión del procedimiento de adjudicación, solicita la desestimación de recurso. En cuanto a esto último, la recurrente en esencia hace referencia a la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación, negando la falta de justificación de la viabilidad de su oferta denunciada por la recurrente. Acto seguido, se opone a las que señala como denuncias de la recurrente, esto es incorrecta valoración de la naturaleza del contrato, riesgo de sobrecarga y deficiente ejecución, desalineamiento con la inflación y discriminación o arbitrariedad.

Por último, en cuanto a lo que denomina consideraciones finales expresa lo siguiente: *«La recurrente pretende reabrir el procedimiento sin base legal suficiente, partiendo de una interpretación restrictiva y sui generis del artículo 149 LCSP, sin tener en cuenta la capacidad técnica de la Mesa de Contratación. El órgano de contratación actuó conforme a derecho, sin arbitrariedad ni desviación de poder. La oferta de OMNICREA fue la más ventajosa según los criterios del PCAP, y su adjudicación responde al interés general y la legalidad contractual. Ya antes de la apertura del Sobre 3 Omnicrea Consultoría se encontraba con 42 puntos frente a 45 de la recurrente, en una situación de práctico empate.»*



SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre el acceso al expediente solicitado por la recurrente.

La recurrente en su escrito de impugnación, como se ha indicado en el fundamento anterior, en el apartado C) de lo solicitado en su escrito de recurso, la recurrente requiere de este Tribunal el acceso al contenido íntegro del expediente administrativo, al amparo del artículo 52 de la LCSP, en los términos indicados en sus alegaciones contenidas en el primero de los motivos de impugnación de su escrito de recurso, al que nos remitimos y damos por reproducido.

Al respecto, el artículo 52 de la LCSP, bajo la denominación de acceso al expediente, dispone lo siguiente:

1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.».

A la vista de este precepto legal, en lo que aquí interesa, el artículo 52 de la LCSP, exige, como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial, y que aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021 de 27 de mayo, 445/2021 de 5 de noviembre, 477/2023 de 28 de septiembre, 169/2024 de 19 de abril y 64/2025 de 31 de enero, entre las más recientes).

En este sentido, y en lo que aquí concierne, las personas interesadas han de solicitar el acceso al expediente al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y con la antelación suficiente para que aquél pueda facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sólo en el caso en que el órgano de contratación incumpla con esta obligación, siempre que se le haya solicitado en los términos previstos en el artículo 52 de la LCSP, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder a la entidad recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda en su caso a completar su recurso.



En el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, la resolución de 21 de mayo de 2025 por la que se acuerda admitir la proposición de la empresa ahora interesada y declarar como mejor oferta la formulada por dicha entidad, fue publicada el 22 de mayo de 2025 en el perfil de contratante sin que figure que la misma le fuese notificada individualmente a la ahora recurrente, quien solicitó al órgano de contratación vista de expediente el día 29 de mayo de 2025, en lo que aquí interesa y en esencia en los siguientes términos: *«Que esta parte desea acceder al expediente por vía electrónica, motivo por lo que solicita que se remita copia del mismo a la siguiente dirección de correo electrónico: (...)»*.

Acto seguido, en el expediente de contratación remitido, figuran varios correos electrónicos intercambiados entre personal al servicio del órgano de contratación y de la entidad ahora recurrente. En lo que aquí concierne, en el último de ellos fechado el 30 de mayo de 2025 a las 16:14 horas se le contesta a la ahora recurrente lo siguiente: *«No es posible el acceso on line al expediente, ni el acceso al expediente mediante su remisión electrónica a la dirección facilitada. Sólo cabe la vista del expediente, el cual ponemos a disposición de su empresa, en la sede de la Agencia TRADE»*.

A continuación, en el citado correo electrónico se hace referencia al artículo 52 de la LCSP y al artículo 29.2 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre que se reproducen en parte, así como la afirmación de que a este respecto no es aplicable supletoriamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la reproducción parcial de la Resolución 160/2018 de 14 de junio, de este Tribunal, en la que se viene a indicar que *«El derecho de acceso a las ofertas de los restantes licitadores no es un derecho absoluto que pueda ejercerse sin límite alguno. El mismo debe estar amparado en un interés legítimo por comprobar o verificar una actuación del poder adjudicador que se estime incorrecta o no ajustada a la legalidad, sin que dicho acceso pueda obedecer a un mero deseo de búsqueda de defectos o errores en la oferta de otra entidad licitadora»*.

Al final, en el mencionado correo electrónico se señala que *«Por último y tras petición telefónica por su parte en el día de hoy, a quien se le ha adelantado en dicha llamada la no posibilidad de remisión electrónica de documentos justificativos de la empresa cuya oferta se había calificada como anormalmente baja, indicar que el tipo de documentación aportada por la misma para justificar la baja fue entre otras la siguiente: Metodología de trabajo, referencias a sus contratos y a sus clientes más importantes, así como a su estructura de costes. Adjunta sus cuentas anuales de los tres últimos ejercicios, contratos y facturas de servicios a diversas empresas.»*.

Pues bien, lo primero que ha de ponerse de manifiesto son determinadas actuaciones en el acceso al expediente realizadas tanto por la recurrente como por el órgano de contratación. Como se ha expuesto la solicitud de vista la cursó la recurrente el 29 de mayo de 2025 pretendiendo el acceso al expediente de contratación en su integridad y además que el mismo fuese de forma electrónica, y ello a pesar de que dicho expediente contenía información del contenido de la oferta de otra entidad licitadora, además de determinada documentación elaborada por la misma o por terceras personas referidas a dicha entidad. Esto es, la recurrente solicitó el acceso de manera genérica e indiscriminada, sin designar ni concretar la documentación que le resultaba necesaria para articular su recurso. En este sentido, hemos de traer a colación la Resolución 36/2019, de 14 de febrero, de este Tribunal, en la que manifestábamos lo siguiente: *«que una solicitud genérica de vista de expediente no podía ser amparada por este Tribunal ni por el OC en su caso, pues quien pretende acceder al expediente de contratación debe de concretar en su petición la documentación que deseaba examinar y el interés o motivo que pudiera justificar el acceso solicitado, de tal suerte que de no ser así, se le debe conminar a que concrete qué documentación quiere examinar y por qué»*.



Asimismo, dicha solicitud de acceso fue cursada un día hábil antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas, conforme al pie de recurso de la resolución ahora impugnada, sin respetar el plazo de cinco días hábiles necesarios para que el órgano de contratación pueda facilitar dicho acceso, conforme al artículo 52.2 de la LCSP que dispone que *«Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial»*.

Igualmente, al no constar en el expediente de contratación que la resolución de 21 de mayo de 2025 de admisión de la oferta de la entidad interesada le fuese notificada individualmente a la ahora recurrente, ésta pudo esperar a la adjudicación del contrato para interponer el recurso especial en materia de contratación que ahora se examina, como le indicó el órgano de contratación en uno de los correos electrónicos citados anteriormente que se cruzó con su empresa.

Por su parte, el órgano de contratación como se ha expuesto ha establecido en la resolución objeto de impugnación un plazo de interposición del recurso de diez días naturales, y no de quince días hábiles como preceptúa el artículo 50.1.c) de la LCSP. En este sentido, como asimismo se ha indicado en el fundamento quinto, conforme al tenor literal del artículo 58 del RDL 36/2020 el plazo de los diez días naturales para la interposición del recurso especial solo opera frente al acto de adjudicación del contrato, pero no frente al resto de actos contemplados en el artículo 50 de la LCSP. Además, el órgano de contratación tras la petición de acceso de la entidad ahora recurrente pudo solicitarle que concretara los términos de la misma, lo que no hizo.

Por las circunstancias expuestas, por el principio *pro actione* y con objeto de no producirle indefensión a la recurrente, teniendo en cuenta el pie de recurso contenido en la resolución de 21 de mayo de 2025, objeto de la impugnación que se examina, este Tribunal accedió a conceder a la recurrente trámite de vista de expediente en los términos señalados en el antecedente segundo de la presente resolución, por lo que este Órgano una vez expirado el plazo para presentar el escrito de ampliación del recurso inicial, sin que el mismo se haya producido, ha continuado con el procedimiento de recurso que ha seguido su curso legal hasta el dictado de la presente resolución.

OCTAVO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de que la justificación de la baja anormal de la oferta de la entidad ahora interesada no debió ser admitida por vulnerar el artículo 149.6 de la LCSP.

Primera. Consideraciones previas.

1. Sobre el principio de discrecionalidad técnica que rige en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad.

Con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019 de 21 de marzo, y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, 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, 102/2023 17 de febrero y 64/2025 de 31 de enero, entre otras.

En el supuesto que se examina, de lo expuesto se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de la proposición de la interesada, ni que el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 de dicha oferta adolezca de arbitrariedad, ni que se haya cometido desviación de poder, ni que se funde en un patente error, lo que plantea es que dicho informe revela un déficit de motivación en la decisión del órgano de contratación, quien ha validado una propuesta sin exigir la justificación que legalmente corresponde ante ofertas anormalmente bajas, tal como establecen los apartados 4 y 6 del artículo 149 de la LCSP, con base en las siguientes alegaciones: i) falta de justificación detallada y específica vinculada a las características del contrato; ii) incompatibilidad entre el contenido de la justificación y la naturaleza del contrato; iii) riesgo de sobrecarga y deficiente ejecución; iv) inconsistencias con el contexto económico e indicios de competencia desleal; y v) argumentos improcedentes y prácticas inadecuadas.

2. Sobre la falta de motivación de la admisión de la oferta de la entidad interesada inicialmente incurso en presunción de anormalidad.

Pues bien, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurso en baja anormal 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, incurso en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe técnico 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, 30/2018 de 8 de febrero, 531/2023 de 27 de octubre y 597/2024 de 27 de noviembre, 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 incurso 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.

Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja. Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja.

En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación entienda que la justificación de la oferta inicialmente incurso en baja anormal no se considera suficiente, la motivación ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora y, por otro lado, si aprecia que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, pudiendo ser éstos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada.

3. Sobre las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la admisión de la oferta de la entidad ahora interesada inicialmente incurso en baja anormal.

En lo que aquí concierne, tras detectarse que la oferta formulada por la entidad ahora interesada incurría en presunción de anormalidad, se procede a formularle requerimiento en escrito formalizado el 22 de abril de 2025, con el siguiente tenor en lo que aquí interesa: *«al objeto de que justifique la valoración de su oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la innovación y originalidad de las prestaciones propuestas para prestar el servicio, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, el de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201, o la posible obtención de una ayuda de Estado.»*.



En respuesta al requerimiento efectuado, la entidad ahora interesada presenta un documento justificativo formalizado el 7 de mayo de 2025 (páginas 456 a 480 del expediente remitido), acompañado de un anexo (páginas 481 a 672 de dicho expediente). Las alegaciones contenidas en el citado documento justificativo se estructuran en los ocho apartados y subapartados siguientes: 1) ahorro derivado del procedimiento de ejecución del contrato [modelo de gestión adaptado, lógica de trabajo, estructura propia en Argelia, economías de escala e informe de la cartera de contratos de su empresa]; 2) soluciones técnicas adoptadas y condiciones excepcionalmente favorables; 3) innovación y originalidad de las prestaciones propuestas; 4) cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales; 5) subcontratación; 6) precios admitidos en licitaciones públicas [análisis de precios en licitaciones públicas similares; 7) no obtención de ayuda de Estado; y 8) conclusión. En concreto en el apartado de conclusiones se señala expresamente lo siguiente:

«La oferta económica de OMNICREA CONSULTORÍA S.L.U. no sólo es viable, sino que responde a criterios de eficiencia, experiencia, solvencia técnica y estructura organizativa propia ya implantada en el país de destino. Cumple con todas las obligaciones legales, de calidad y laborales, y garantiza la correcta ejecución del contrato con el máximo estándar profesional.

- *Ahorro en la ejecución: El modelo operativo optimiza recursos disponibles y reduce costes mediante planificación flexible, trabajo en cadena y estructura amortizada.*
- *Soluciones técnicas adoptadas: La base de datos CRM con más de 10.000 contactos permite ejecutar servicios con rapidez, precisión y calidad contrastada.*
- *Condiciones excepcionales: Contamos con oficina propia en Argelia desde hace años, operando sin interrupciones incluso durante el bloqueo comercial bilateral.*
- *Innovación en las prestaciones: Metodología propia, estructura dual y trazabilidad de relaciones garantizan un servicio adaptado, eficiente y personalizado para cada empresa.*
- *Cumplimiento social y medioambiental: Todos los entregables serán electrónicos y los salarios en Argelia respetan el SMI y convenio español equivalente.*
- *Precios acordes al mercado: Los precios ofertados están alineados con licitaciones similares y han sido ya aceptados por múltiples entidades públicas españolas.*
- *No obtención de ayudas de Estado: OMNICREA no ha recibido ninguna subvención ni ayuda pública vinculada al contrato ni a sus actividades en Argelia.*

Cabe añadir que, en esta ocasión, OMNICREA CONSULTORÍA S.L.U. ha formulado su propuesta económica dentro del intervalo superior de precios habitualmente aplicados en procedimientos similares. Esta decisión fue adoptada en atención al marco previsto por la propia convocatoria, que establecía umbrales económicos holgados y adecuados para garantizar la sostenibilidad del contrato, generando una expectativa legítima de que no sería necesaria una amplia justificación adicional respecto a la estructura de precios ofertados. Al concurrir solo dos propuestas, el criterio de porcentaje respecto a la oferta competidora y no respecto a los precios del pliego genera incertidumbre y provoca un alza de precios que no garantiza una mejor prestación del servicio, en detrimento del erario público.

Por todo lo expuesto, solicitamos a la Mesa de Contratación tenga por presentada esta justificación y se declare plenamente admisible la oferta de Omnicrea Consultoría SLU, continuando así el procedimiento de adjudicación.».

Asimismo, en el anexo que aporta (páginas 481 a 672 del expediente remitido) se adjunta, entre otras, documentación puesta de manifiesto en la citada justificación aportada de 7 de mayo de 2025 (páginas 456 a 480 del expediente), entre otros, documentos relativos a facturas, adjudicaciones y/o contratos formalizados con determinadas entidades, cuentas anuales presentadas en el registro mercantil y modelo 390 de resumen anual



del impuesto sobre el valor añadido (IVA) del ejercicio 2024, copias de determinados reconocimientos vigentes con instituciones económicas argelinas de primer nivel y certificaciones de cumplimiento de condición medioambiental y de cumplimiento de condición social y laboral (ambas firmadas por el administrador único de la entidad ahora interesada).

A continuación, figura el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 en el que se concluye que la empresa licitadora ha justificado suficientemente la oferta económica presentada, entendiéndose por tanto que queda correctamente justificado que su oferta pueda ser ejecutada en los términos económicos ofertados en la licitación. Dicho informe, tras resumir la justificación realizada por la entidad ahora interesada realiza la siguiente valoración:

<<<1. Ahorro derivado del procedimiento de ejecución del contrato. Respecto de las alegaciones agrupadas en el punto 1 sobre el ahorro derivado del procedimiento de ejecución del contrato, los argumentos sobre el modelo organizativo optimizado que sigue la empresa son difíciles de evaluar objetivamente en comparación con otros que puedan utilizarse, por lo que no se tienen en consideración. Tampoco se estiman los argumentos de los bajos costes laborales del país ni la estructura propia en Argelia, ya que son alegables por cualquier otra empresa licitadora que cumpla con las condiciones de la licitación, al requerirse en los pliegos que la persona que ejerza la jefatura de proyecto esté instalada en Argel.

Por el contrario, sí se estima que tienen valor los argumentos alegados de economías de escala y sinergias entre proyectos que permiten reducir los precios de los servicios, ya que la empresa aporta información que prueba que ha venido realizando y tiene en cartera una cantidad sustancial de proyectos, que ha ejecutado incluso en los meses afectados por el bloqueo comercial a España decretado por las autoridades argelinas en 2022 y 2023.

2. Soluciones técnicas adoptadas y condiciones excepcionalmente favorables. La alegación relativa a una metodología propia, apoyada en un CRM propio y exclusivo no se estima que pueda ser tenida en cuenta dada la imposibilidad de evaluar objetivamente dicha metodología en comparación con otras que puedan ser seguidas por otras empresas.

Sí se considera que la relación de clientes y entidades económicas argelinas de las que la licitadora adjunta justificación, así como que la Oficina Económica y Comercial de España en Argel recomienda a la empresa como empresa consultora reconocida en una publicación oficial, demuestran arraigo y aportan legitimidad a su oferta, y por ello son tenidas en cuenta.

3. Innovación y originalidad de las prestaciones propuestas. En este punto se vuelve a aludir a la metodología y CRM propios, y no se estima que puedan considerarse por las razones ya explicadas.

4. Cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales. Se estima satisfactoria la declaración responsable aportada por la empresa.

5. Subcontratación. Se estima satisfactoria la declaración responsable aportada por la empresa.

6. Precios admitidos en licitaciones públicas. Se considera que la empresa justifica adecuadamente que los precios ofertados están en línea con los precios que aplica a otros organismos públicos españoles a los que presta o ha prestado servicio y que, según las referencias que aporta, se encuentran en el rango más alto de su política habitual de precios.



Por otro lado, se estima que las pruebas aportadas de adjudicaciones de contratos de servicios de apoyo a empresas en Argelia, por parte de otros organismos públicos españoles, así como de los precios ofertados en dichas licitaciones, constituyen precedentes objetivos y verificables de que los precios ofertados en la presente licitación están dentro de los estándares ordinarios de mercado.

7. No obtención de ayuda del Estado. Se estima satisfactoria la declaración responsable aportada por la empresa.>>>.

Acto seguido, la mesa de contratación en sesión celebrada el 20 de mayo de 2025 va reproduciendo cada uno de los siete puntos indicados en el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025, tras lo cual muestra su parecer respecto a cada uno de ellos que en esencia coincide en lo esgrimido en dicho informe de viabilidad, salvo en el punto segundo en el que se indica que *«En relación al CRM, la Mesa no comparte con el departamento técnico lo indicado en su informe, ya que no se trata de realizar una comparativa de aplicativos de gestión que puedan utilizar las licitadoras, para poder dar como válida o no esta justificación.*

La Mesa considera que un CRM propio y exclusivo es una herramienta que facilita el trabajo y por tanto disminuye el coste hora de la consultoría lo que puede favorecer que la licitadora presente unos precios competitivos, entendiendo por tanto que la empresa ha presentado, ante el requerimiento de justificación de su oferta, todos aquellos aspectos que considera justifican la misma y entre ellos su metodología propia apoyada en un CRM propio y exclusivo, el cual no se está valorando sino que se está realizando una consideración sobre si el mismo justifica o no la oferta económica realizada por la empresa, entendiendo la Mesa de Contratación que sí lo hace.

La Mesa considera también significativo para justificar su oferta, que una red de contactos consolidada en el mercado objeto de la prestación del servicio y un amplio conocimiento del mismo permite disminuir los tiempos de ejecución de las acciones que se le encarguen, como por ejemplo agendas o misiones ya que parten de un conocimiento previo de las empresas importadoras del país.».

Tras esbozar su parecer sobre cada uno de los siete puntos señalados en el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 la mesa de contratación afirma lo siguiente: *«Por tanto, una vez efectuado el análisis del informe técnico, los miembros de la Mesa de Contratación acuerdan por unanimidad aceptar el citado informe con las matizaciones hechas al mismo y reflejadas en este Acta, y con base en las consideraciones contenidas en el mismo y en este Acta, proponer al órgano de contratación, en virtud de lo dispuesto en el art. 149 de la LCSP, la aceptación de la oferta de OMNICREA CONSULTORÍA S.L. al considerar que se encuentra suficientemente justificadas con las justificaciones presentadas, sobre todo por lo concerniente al ahorro en gastos debido a la experiencia y trayectoria en Argelia que les garantiza tener unos recursos ya adquiridos (personal y metodología propia, red de contactos del país), un sistema de gestión CRM propio, que se traduce en un menor tiempo de ejecución en cada servicio, así como por economía de escala al poder diluir los costes generales entre varios contratos de similar características, lo que posibilita a la licitadora ofrecer una oferta económica más competitiva para el servicio objeto de esta licitación.».*

Por último, en la resolución de 21 de mayo de 2025 que ahora se impugna, en concreto en su antecedente octavo se hace referencia al informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 y a la sesión de 20 de mayo de 2025 de la mesa de contratación, reproduciendo a continuación la conclusión de la misma que se ha indicado en el párrafo anterior; tras lo cual en el primer párrafo del resuelto se manifiesta expresamente lo siguiente: *«Una vez tramitado el procedimiento establecido en el art. 149 de la LCSP en relación con la oferta presentada por la licitadora que se encontraba incurso en valores anormales o desproporcionados por aplicación de los parámetros objetivos señalados en el apartado 8D) del Anexo I del PCAP, conforme a la propuesta realizada por la Mesa con base al informe técnico recabado y a las matizaciones realizadas al mismo por la Mesa, ADMITIR la oferta de*



OMNICREA CONSULTORÍA S.L. al considerar que se encuentra la justificada con las alegaciones que han presentado y en vista de la motivación de la Mesa de Contratación en su propuesta de aceptación de la oferta.».

Segunda. Sobre la justificación presentada por la entidad interesada de la viabilidad de su oferta y su aceptación por el órgano de contratación.

Como se ha expuesto, en los términos recogidos en el informe de viabilidad de 16 de junio de 2025, en el acta de la mesa de contratación y en la resolución de 21 de mayo de 2025 de admisión de la oferta de la entidad ahora interesada, se ha considerado aceptar la proposición de dicha entidad, inicialmente incurso en presunción de anormalidad, al entenderse que se encuentra suficientemente justificada con la documentación presentada, sobre todo por lo concerniente: i) al ahorro en gastos debido a la experiencia y trayectoria en Argelia que les garantiza tener unos recursos ya adquiridos (personal y metodología propia, red de contactos del país); ii) a un sistema de gestión CRM propio, que se traduce en un menor tiempo de ejecución en cada servicio; y iii) a la economía de escala al poder diluir los costes generales entre varios contratos de similar características, lo que posibilita a la licitadora ofrecer una oferta económica más competitiva para el servicio objeto de esta licitación.

Pues bien, lo primero que ha de indicarse como se ha expuesto en las consideraciones previas es que en los supuestos en los que el órgano de contratación entienda que la justificación de la oferta inicialmente incurso en baja anormal acredita adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, pudiendo ser éstos en todo o en parte los contenidos en la justificación aportada.

En segundo lugar, en cuanto a la estructura de costes en la justificación de la viabilidad de una oferta, incurso inicialmente en presunción de anormalidad, este Tribunal se ha manifestado en varias de sus resoluciones, entre otras, en la 586/2022 de 2 de diciembre, 555/2023 de 3 de noviembre, 620/2024 de 5 de diciembre y 108/2025 de 21 de febrero, en las que se ha señalado que la estructura de costes que puede extraerse de la LCSP (artículos 100.2 y 101.2) y del RGLCAP aunque referidos al contrato de obras (artículos 130 y 131), es la de costes directos e indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial.

En efecto, cuando una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente pretende presentarse a una licitación, lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse, esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros.

En este sentido, el Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado define los gastos generales de estructura como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no



dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa.

Al respecto, en cuanto a los contratos de obras, la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional (Contencioso), de 17 enero de 2025, (FUN.8) expresa que los gastos generales son una serie de gastos propios de las empresas de construcción, considerándolos gastos de estructura que inciden sobre el contrato, es decir que se trata de gastos propios de toda empresa de construcción con independencia de si ésta lleva a cabo o no obras, no obstante lo cual se considera que tienen incidencia sobre los contratos de obras que se estén llevando a cabo, calculándose los gastos generales aplicando un porcentaje que varía entre el 13 y el 17 por ciento sobre el presupuesto de ejecución material (artículo 131 del Real Decreto 1098/2001).

Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

En definitiva, una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

En tercer lugar, la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la justificación de la anormalidad de una oferta tampoco puede ser relevante, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones, no bastando, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas. Al respecto, este Tribunal viene sosteniendo el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (v.g. Resoluciones 316/2024 de 2 de agosto y 54/2025 de 31 de enero, entre las más recientes).

En cuarto lugar, asimismo, en cuanto a la justificación de la viabilidad de una oferta, incura inicialmente en presunción de anormalidad, este Tribunal ha señalado en varia ocasiones, entre otras en sus Resoluciones 100/2021 de 18 de marzo, 185/2021 de 13 de mayo, 258/2024 de 28 de junio y 316 de 2 de agosto, que las condiciones y características individuales de cada una de las entidades licitadoras son las que podrían justificar la viabilidad de sus ofertas, con independencia de que puedan coincidir o no con las de otras empresas participantes o no en la licitación que se examine, de tal forma que la verificación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada licitadora, no en comparación con el resto, esto es, si es viable que la licitadora ofertante, y no otra u otras, la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora.

En quinto lugar, igualmente, en lo que aquí interesa y en relación a la justificación de la viabilidad de una oferta y al hilo de lo expuesto en el párrafo anterior, este Órgano, entre otras, en sus Resoluciones 5/2021 de 14 de enero y 201/2021 de 20 de mayo, y más recientemente en la 541/2024 de 20 de noviembre, ha afirmado que la existencia o no de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras pudiese ser un indicio, pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta incura en presunción de anormalidad. Asimismo, entre otras, en sus Resoluciones 318/2024 y 319/2024



de 6 de agosto, este Tribunal ha señalado que la mera alegación de la condición de prestadora del servicio en anteriores licitaciones no es circunstancia determinante del rechazo o aceptación de la oferta, incurso en presunción de anormalidad.

Pues bien, aplicando la doctrina anterior al supuesto que se examina, como se ha expuesto la entidad ahora interesada justifica la viabilidad de su oferta en esencia en que su oferta económica responde a criterios de eficiencia, experiencia, solvencia técnica y estructura organizativa propia ya implantada en el país de destino y cumple con todas las obligaciones legales, de calidad y laborales, y garantiza la correcta ejecución del contrato con el máximo estándar profesional, dado que su modelo operativo optimiza recursos disponibles y reduce costes mediante planificación flexible, trabajo en cadena y estructura amortizada, su base de datos con más de 10.000 contactos permite ejecutar servicios con rapidez, precisión y calidad contrastada, cuenta con oficina propia en Argelia desde hace años, operando sin interrupciones incluso durante el bloqueo comercial bilateral, posee una metodología propia, estructura dual y trazabilidad de relaciones que garantizan un servicio adaptado, eficiente y personalizado para cada empresa, que los salarios en Argelia respetan el salario mínimo interprofesional (SMI) y convenio español equivalente y que los precios ofertados están alineados con licitaciones similares y han sido ya aceptados por múltiples entidades públicas españolas.

Entiende este Órgano, en los términos puestos de manifiesto anteriormente, que las circunstancias que justifica la entidad ahora interesada se configuran como meros indicios, que pudiesen acreditar su solvencia tanto económica y financiera como técnica o profesional, pero ninguna ellas pueden ser consideradas como una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta, inicialmente incurso en presunción de anormalidad. Como asimismo se ha indicado, la justificación y su posterior verificación solo debe limitarse a la viabilidad o posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada licitadora, no en comparación con el resto, esto es, si es viable que la licitadora ofertante, y no otra u otras, la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora, sin que la existencia o no de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras fuese una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de una oferta, pudiendo ser en todo caso un ser un indicio.

Tampoco, como también se ha analizado, la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la justificación de la anormalidad de una oferta puede ser relevante, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones, no bastando, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas, dado el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Al hilo de lo anterior, la afirmación de la entidad adjudicataria de que los precios admitidos en otras licitaciones públicas justifican adecuadamente que los ofertados en la presente están en línea con los precios que aplica a otros organismos públicos españoles a los que presta o ha prestado servicio y que, según las referencias que aporta, se encuentran en el rango más alto de su política habitual de precios, no puede admitirse.

En efecto, el hecho de que el importe ofertado en la presente licitación esté en consonancia con el aplicado a otros organismos públicos españoles a los que presta o ha prestado servicio, incluso estando por encima de la media de su política de precios, como de forma reiterada se ha puesto de manifiesto, solo puede considerarse un indicio de la viabilidad de su oferta, pero nunca una causa determinante para su aceptación o rechazo, dado que



como también se ha repetido en varias ocasiones, los procedimientos de contratación son autónomos e independientes de respecto de otros anteriores, coetáneos o posteriores, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales, de tal suerte que cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones, debiéndose estar para justificar la viabilidad de una oferta a las características, obligaciones, requisitos y condiciones previstos en la licitación en la cual se haya de acreditar que la prestación puede ser ejecutada en los términos propuestos.

Por último, en cuanto al cumplimiento de las condiciones sociales y laborales, la entidad interesada se limita a señalar que *«El personal contratado en Argelia recibe remuneraciones medidas en Paridad del Poder Adquisitivo acordes al convenio de oficinas y despachos de Valencia y superiores al SMI español, garantizando condiciones dignas y alineadas con la legislación española y argelina»*, (el subrayado es nuestro), aportando en tal sentido una declaración responsable del administrador único de dicha entidad interesada, sin acreditar ni desglosar aunque fuese mínimamente las retribuciones que efectivamente recibe dicho personal, o además si para la ejecución del contrato pudiese existir otro personal no contratado en Argelia, con objeto de poder verificar que dichas remuneraciones no solo son acordes al convenio de oficinas y despachos de Valencia, sino incluso superiores al SMI de aplicación en España, así como constatar que se garantiza que las condiciones laborales son dignas y alineadas con la legislación española y argelina.

Pero lo que más sorprende es que el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 se limite a indicar, respecto del cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales que *«Se estima satisfactoria la declaración responsable aportada por la empresa»*, lo que no solo es corroborado por la mesa de contratación en su sesión celebrada el 20 de mayo de 2025, sino que incluso afirma que la entidad ahora interesada no justifica los precios ofertados, al ser las declaraciones aportadas de obligado cumplimiento; en concreto la mesa señala expresamente que *«En relación a este apartado, la Mesa considera que las declaraciones del cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales y laborales son de obligado cumplimiento y justamente por ello no justifica los precios ofertados»*, lo que como se ha reiterado es asumido por el órgano de contratación en su informe al recurso.

En este sentido, ha de recordarse que la presentación de las ofertas por las entidades licitadoras supone la aceptación incondicionada por éstas de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos y demás documentación que rigen la licitación, sin salvedad o reserva alguna (artículo 139.1 de la LCSP), incluido lógicamente el cumplimiento de las condiciones sociales y laborales, lo que no impide que ante una oferta incurso en presunción de anormalidad, las entidades aun cuando han aceptado sin salvedad o reserva las condiciones de la licitación incluso firmando su oferta, tengan que justificar las mismas sin que puede bastar una mera declaración de que se van a cumplir determinadas condiciones, pues dicha obligación se encuentra incluida con la presentación de la proposición.

Es más, como se ha indicado anteriormente, aun cuando la entidad interesada fuese la actual persona contratista, circunstancia que este Tribunal desconoce, la condición de prestadora del servicio en anteriores licitaciones no es circunstancia determinante del rechazo o aceptación de la oferta, incurso en presunción de anormalidad.

Por lo expuesto, la mesa o el órgano de contratación incluido el personal a su servicio, antes de proceder a la aceptación de la oferta incurso en presunción de anormalidad debió haber solicitado aclaración de la misma,



con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se considerasen necesarios, sin que la licitadora pudiese modificar su oferta, únicamente para aclarar, acreditar o justificar aquellas cuestiones que sean necesarias; entre otras, que acreditase que con el precio ofertado puede realizarse la prestación en los términos exigidos, mediante su desglose siguiendo la estructura de costes prevista en la normativa contractual (artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP y 130 y 131 del RGLCAP) y citada en la presente consideración segunda, u otra similar.

Máxime en este supuesto, en que el requerimiento efectuado por el órgano de contratación, en gran parte, es genérico e impreciso, pues se limita a remitirse a los criterios que se señalan al respecto en los apartados a) a e) del artículo 149.4 de la LCSP. Y, por otro lado, que dicho requerimiento afirmaba expresamente que no son justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201 de la LCSP, que dispone en su primer párrafo que *«Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas 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 y en particular las establecidas en el anexo V»* (el subrayado es nuestro).

En definitiva, la justificación aportada por la entidad interesada para justificar la viabilidad de su oferta incurso en presunción de anormalidad, así como la motivación de la aceptación de la misma recogida en el informe de viabilidad de 16 de mayo de 2025 y en el acta de la mesa de contratación de 20 de mayo de 2025, han de considerarse en determinados aspectos puramente formales e insuficientes, pues en ellas no se analiza en qué medida las circunstancias puestas de manifiesto en la justificación aportada inciden en la viabilidad de la oferta, en los términos analizados en la presente resolución.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede estimar parcialmente el recurso interpuesto.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso interpuesto.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación por la que se acuerda admitir la oferta de la entidad ahora interesada, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la admisión 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, sin perjuicio de conservar aquellas partes de la misma, así como los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **BCNMEETS ALGERIA S.L.**, contra la resolución de 21 de mayo de 2025 del órgano de contratación por la que se acuerda admitir la oferta de determinada entidad licitadora, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada, dictada en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Prestación



de servicios a demanda relacionados con la internacionalización de empresas andaluzas en Argelia», (Expediente CONTR 2024 0001166541), convocado por la citada Agencia Empresarial para la Transformación y el Desarrollo Económico (TRADE), adscrita a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa y a la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos 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 de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, acordada por este Tribunal mediante Resolución MC. 73/2025, de 6 de junio.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las 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.

