

Recurso 480/2025

Resolución 599/2025

Sección Tercera

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

Sevilla, 26 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED]
[REDACTED], contra las resoluciones de 19 y 21 de agosto de 2025 del órgano de contratación adoptadas en el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicios de organización de los festejos taurinos 2025 de Beas», expediente número Expt 1517 2025, convocado por el Ayuntamiento de Beas (Huelva), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 16 de julio de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación del contrato citado en el encabezamiento mediante procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 142.350,00 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, personal al servicio del órgano de contratación mediante escrito de 19 de agosto de 2025 publicado en el perfil de contratante dicho día a las 16:13:03 horas, requiere a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, de conformidad con lo establecido en la cláusula 8 del pliego de cláusulas administrativas particulares.

Posteriormente, el día 21 de agosto de 2025 se publican en el perfil de contratante los siguientes documentos: a las 14:30:23 horas el acta de la mesa de contratación en su sesión celebrada el 19 de agosto de 2025; a las 14:30:53 horas el acta de la mesa de contratación en su sesión celebrada el 21 de agosto de 2025; a las 14:33:43 horas el informe de 18 de agosto de 2025 de análisis de oferta anormalmente baja; y a las 14:38:32 horas la resolución del órgano de contratación de adjudicación del contrato suscrita dicho día 21 de agosto de 2025, a favor de la entidad [REDACTED]. (en adelante la adjudicataria).



Acto seguido, el 22 de agosto de 2025 a las 13:27:25 horas se publica en el citado perfil de contratante resolución de dicha fecha de corrección de errores de la citada resolución de adjudicación del contrato.

Por último, dicho día 22 de agosto de 2025 a las 14:14:26 horas se publica en dicho perfil de contratante la formalización del contrato.

SEGUNDO. El 21 de agosto de 2025 fue recibido en el registro de este Tribunal, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración general del Estado, donde tuvo su entrada a las 07:45:52 horas de dicho día, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (en adelante la recurrente), contra el mencionado escrito de 19 de agosto de 2025 suscrito por personal al servicio del órgano de contratación, por el que se requiere a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 22 de agosto de 2025, remitido a las 13:01:17 horas de dicho día, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Con fecha 24 de agosto de 2025 fue recibido en el registro de este Tribunal, igualmente, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración general del Estado, donde tuvo su entrada a las 11:07:01 horas de dicho día, escrito denominado de alegaciones complementarias al recurso especial en materia de contratación interpuesto, asimismo, por la entidad recurrente, contra la resolución del órgano de contratación de adjudicación del contrato suscrita el día 21 de agosto de 2025. Dicho escrito denominado de alegaciones complementarias fue remitido al órgano de contratación el día hábil siguiente, esto es, el 25 de agosto de 2025, a fin de que emita el informe correspondiente al citado escrito denominado de alegaciones complementarias.

Lo solicitado al órgano de contratación fue recibido en este Tribunal, respectivamente, los días 27 y 29 de agosto de 2025.

Por último, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, incluidas las denominadas alegaciones complementarias, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la entidad [REDACTED] (en adelante 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, en los términos analizados y determinados en el fundamento primero de la Resolución 411/2025 de 11 de julio, de este Tribunal, al que nos remitimos y damos aquí por reproducido.

SEGUNDO. Acto recurrible.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la recurrente interpone ante este Tribunal dos escritos, el primero lo denomina de recurso especial en materia de contratación y al segundo de alegaciones complementarias al primero.



1. El primero de los escritos fue presentado a las 07:45:52 horas del 21 de agosto de 2025, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración general del Estado, contra el oficio de 19 de agosto de 2025 suscrito por personal al servicio del órgano de contratación, por el que se requiere a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, que fue publicado en el perfil de contratante dicho día 19 de agosto a las 16:13:03 horas.

En efecto, aun cuando en dicho escrito la recurrente afirma que la licitación se ha adjudicado a la última entidad licitadora, lo cierto es que a la fecha de interposición del citado escrito por la recurrente no se había procedido a la adjudicación del contrato, como se ha indicado en el antecedente primero, ni se le había notificado a dicha entidad ahora recurrente acto alguno, según figura en el expediente administrativo remitido por el Ayuntamiento de Beas, simplemente se había publicado en el perfil de contratante, previamente a la interposición, un documento formalizado por personal al servicio del órgano de contratación, de 19 de agosto de 2025, requiriendo a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, de conformidad con lo establecido en la cláusula 8 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

Procede, pues, determinar si el citado escrito de recurso se refiere a alguno de los supuestos 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.

En este sentido, el mencionado escrito de recurso se interpone contra el requerimiento formalizado por el personal al servicio del órgano de contratación de 19 de agosto de 2025 solicitando a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y que pretende celebrar un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el recurso se refiere a un contrato de servicios susceptible del recurso especial al amparo del artículo 44.1 a) de la LCSP.

En cuanto al acto recurrido, esto es, un documento formalizado por personal al servicio del órgano de contratación de 19 de agosto de 2025 requiriendo a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, el mismo no se trata de un acto de trámite cualificado contra el que quepa recurso especial conforme a lo previsto en el artículo 44.2 b) de la LCSP.

En efecto, el citado artículo 44.2 b) de la LCSP dispone que podrán ser objeto del recurso «*Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos 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*

En relación a los actos de trámite no cualificados dictados en el procedimiento de adjudicación, y en consecuencia, no susceptibles de impugnación independiente a través del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 291/2020, de 27 de agosto, en la que cita la Resolución 112/2020, de 14 de mayo, que refiere que: «*A estos efectos hay que señalar que en un procedimiento de licitación hay una resolución final —la adjudicación— que pone fin al mismo y para llegar a ésta se han de seguir una serie de fases con intervención de órganos diferentes. Estos actos previos a la adjudicación son los que la Ley denomina «actos de trámite», que por sí mismos son actos instrumentales de la resolución final, lo que no implica en todo caso que no sean impugnables. Lo que la LCSP*



establece es que no son impugnables separadamente, salvo que la misma los considere de una importancia especial -en términos legales, 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-. Así, habrá que esperar a la resolución del procedimiento de adjudicación para plantear todas las discrepancias de la recurrente sobre el procedimiento tramitado y sobre la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite.».

Por tanto, los defectos alegados por la recurrente en los que, entre otras consideraciones se cuestiona la actuación de la mesa de contratación, en el procedimiento de justificación de su oferta en presunción de anormalidad podrán ser alegados, en su caso, al recurrir el acto de adjudicación o el de exclusión por parte del órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.3 de la LCSP, si dicho órgano de contratación estima que la oferta de la entidad ahora recurrente no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales.

En consecuencia, concurre causa de inadmisión del escrito de recurso presentado a las 07:45:52 horas del 21 de agosto de 2025, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración general del Estado, contra el documento de 19 de agosto de 2025 suscrito por personal al servicio del órgano de contratación, por el que se requiere a la entidad propuesta como adjudicataria que aporte la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 c) de la LCSP, al no ser dicho acto susceptible de recurso especial, siendo competente este Tribunal para su apreciación.

La concurrencia de la causa de inadmisión expuesta hace innecesario un pronunciamiento sobre los restantes requisitos de admisión del citado escrito de recurso presentado el 21 de agosto de 2025 y sobre los motivos en que el mismo se sustenta.

2. El segundo de los escritos fue recibido el 24 de agosto de 2025 en el registro de este Tribunal, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración general del Estado. En el mismo, se indica que al haberse dictado en fecha 21 de agosto 2025 resolución de exclusión por oferta anormalmente baja y adjudicación (definitiva en terminología del escrito) formula las siguientes alegaciones, que la recurrente designa como complementarias.

Sobre el particular, procede señalar que la recurrente denomina su escrito de alegaciones complementarias, y no de recurso especial en materia de contratación, si bien esta última es la calificación jurídica adecuada y como tal debe tramitarse, de conformidad con lo previsto en el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), norma de aplicación por remisión del artículo 56.1 de la LCSP, que dispone que «*El error o la ausencia en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter*», por lo que procede el recurso especial pese a la calificación jurídica errónea de alegaciones complementarias que utiliza la recurrente.

En efecto, el escrito que ahora se examina presentado el 24 de agosto de 2025, se dirige contra la adjudicación del contrato dictada el 21 de agosto de 2025 por el órgano de contratación y publicada en el perfil de contratante dicho día a las 14:38:32 horas, esto es con posterioridad a que la entidad recurrente interpusiese el primer escrito, hecho que ocurrió como se ha expuesto el mismo 21 de agosto de 2025 pero a las 07:45:52 horas.

En este sentido, dicho escrito presentado el 24 de agosto de 2025 ha de considerarse como un nuevo recurso que se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de 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.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente la recurrente recurre la adjudicación del contrato, sustantivamente denuncia la exclusión de su oferta, inicialmente incursa en presunción de anormalidad, contenida en la citada resolución de adjudicación del contrato.

TERCERO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso presentado el 24 de agosto de 2025, dada su condición de licitadora cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de adjudicación en la que se contiene la exclusión de la oferta de la recurrente fue dictada por el órgano de contratación el 21 de agosto de 2025 y publicada en el perfil de contratante a las 07:45:52 horas, por lo que aun computando desde dicha fecha el recurso presentado el 24 de agosto de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso formulado el 24 de agosto de 2025, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el recurso contra la resolución del órgano de contratación por la que adjudica el contrato, dictada el de 21 de agosto de 2025. Dicho escrito de recurso se pronuncia expresamente en los siguientes términos:

«El día 21 del presente mes se ha dictado resolución de la mesa de contratación por la que se excluye a esta empresa por considerar la oferta anormalmente baja.

La mesa de contratación no motiva ni desvirtúa el escrito de alegaciones que justifica que la oferta es anormalmente baja haciendo remisión al mismo.

Es doctrina de los tribunales administrativos de contratación pública y contencioso-administrativo que los órganos contratantes deben de justificar y acreditar debidamente los motivos que le sirven de base para declarar una oferta anormalmente baja y desvirtuar las alegaciones al licitador a este respecto invirtiéndose la carga de la prueba a la mesa de contratación.

La resolución que excluye a esta empresa por oferta anormalmente baja se limita a indicar que no se ha acreditado en las alegaciones en el plazo conferido de 5 días la viabilidad de la oferta pero omitiendo que no es el licitador quien debe probar esta viabilidad sino la mesa de contratación la que debe acreditar sin inviabilidad, por lo que la resolución de exclusión vicia de nulidad.».

2. Alegaciones del órgano de contratación.



Indica el informe al recurso presentado el 24 de agosto de 2025 que la mesa de contratación, en su acta de la sesión celebrada el día 19 de agosto de 2025, incluye un punto primero denominado “*Justificación de la oferta anormalmente baja*”, donde se establece lo siguiente: «*La mesa excluye la oferta del licitador [REDACTED] previo informe técnico emitido al efecto, al considerarse que, de conformidad con el artículo 149 de la LCSP, su oferta económica podría comprometer la viabilidad de la prestación de los servicios que constituyen el objeto de la presente licitación. La justificación aportada es incompleta e insuficiente, basada en meras hipótesis y no aporta documentación que explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes de la oferta presentada.*

En este sentido, señala el informe al recurso que se justifica, previo informe técnico emitido al efecto, la propuesta de exclusión de la oferta anormalmente baja sobre la base de que la entidad licitadora no ha presentado documentación justificativa suficiente, que permita a la persona informante valorar con garantías la viabilidad de dicha proposición. Para reforzar su argumentación manifiesta reproducir en parte sendas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Acto seguido, el informe al recurso manifiesta que la LCSP establece que deben rechazarse las justificaciones incompletas o que se fundamentan en hipótesis o prácticas inadecuadas, por lo que cada argumento debe incorporar el detalle de los datos, ejemplos concretos y documentos que lo acrediten.

Concluye el informe al recurso afirmando que «*Por todo lo expuesto, corresponde al licitador que ha presentado la oferta anormalmente baja acreditar la viabilidad de su oferta, y no a la mesa o al órgano de contratación. Y sobre la base de la justificación aportada, la mesa dispone de discrecionalidad técnica para apreciar la viabilidad o inviabilidad de la oferta, que en este caso no se justifica, pues la recurrente presenta una justificación muy escueta, a la que no acompaña con datos concretos (presupuestos del precio de los servicios contratados, convenios del sector, etc...) de lo que expone en su escrito.*

3. Alegaciones de la entidad interesada.

En cuanto al recurso presentado el 24 de agosto de 2025, indica la entidad interesada que se reitera el escrito de alegaciones anterior (el emitido con motivo del primer escrito presentado por la recurrente). Su tenor es el siguiente: «*se alega que aunque bien es cierto, que la oferta anormalmente baja debió haberse resuelto con mucha antelación y en todo caso, antes de proponer a la Adjudicataria, debió ser excluida y no ha tenido lugar hasta el día 21 de agosto, sin embargo, no se comparten los argumentos de la licitadora recurrente por considerarse que la oferta económica de 72.000 euros es anormalmente baja. Siendo procedente su exclusión, pues teniendo en cuenta el coste de los festejos taurinos, el precio ofertado es insuficiente, por lo que debió ser excluida en su momento Procesal oportuno.*

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Consideraciones previas.

Con carácter previo al examen de fondo del recurso, este Tribunal quiere poner de manifiesto algunas consideraciones que, aun cuando no han sido denunciadas en el escrito de recurso, entiende que deben ser clarificadas.

1. Sobre la corrección de errores de la resolución de adjudicación del contrato.



Como se ha expuesto en el antecedente primero de la presente resolución, con fecha 21 de agosto de 2025 se publica en el perfil de contratante, entre otros actos, la resolución del órgano de contratación de adjudicación del contrato suscrita dicho día 21 de agosto de 2025.

Acto seguido, el 22 de agosto de 2025 figura en el citado perfil de contratante publicada resolución de dicha fecha de corrección de errores de la citada resolución de adjudicación del contrato. En dicha resolución se indica que visto que se ha detectado un error material o de hecho en dicha resolución de adjudicación, se resuelve su rectificación que consta por un lado de la sustitución del párrafo quinto de los antecedentes de la citada resolución de adjudicación, en el que en esencia se sustituye la expresión “se excluye” por la “este órgano propone excluir”; y por otro lado, se añade un punto tercero en el resuelve de la resolución de adjudicación en el que se indica lo siguiente: «*Excluir a las siguientes licitadoras: (...)*».

Pues bien, sin perjuicio de las consideraciones jurídicas que hubiera podido merecer la rectificación realizada, la misma al no haberse cuestionado ha sido consentida por las partes.

2. Sobre la formalización del contrato.

Como igualmente se ha señalado en el antecedente primero, el mismo día 22 de agosto de 2025, minutos después de publicarse en el perfil de contratante la citada resolución de corrección de errores, se ha publicado la formalización del contrato.

En este sentido, se ha de indicar en lo que aquí concierne que el artículo 153 de la LCSP relativo a la formalización de los contratos dispone en el primer párrafo de su apartado 3 lo siguiente: «*3. Si el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme al artículo 44, la formalización no podrá efectuarse antes de que transcurran quince días hábiles desde que se remita la notificación de la adjudicación a los licitadores y candidatos. Las Comunidades Autónomas podrán incrementar este plazo, sin que exceda de un mes.*».

Constatado que el presente contrato que se licita es susceptible de recurso especial en materia de contratación, el órgano de contratación no ha respetado para la formalización del contrato, el plazo de quince días hábiles desde que se remite la notificación de la adjudicación a las licitadoras y candidatas, como preceptúa el citado artículo 153.3 de la LCSP.

3. Sobre las funciones de la mesa de contratación en los supuestos de justificación de la viabilidad de una oferta incursa en presunción de anormalidad.

En el presente caso, la mesa de contratación en su sesión celebrada el 19 de agosto de 2025 adopta, entre otros, el siguiente acuerdo:

«*1.- Justificación de Oferta Anormalmente Baja: Expt 1517 2025 - Organización de festejos taurinos - Beas 2025*»

Tras la revisión de la documentación aportada por los licitadores la mesa concluye lo siguiente:

La mesa excluye la oferta del licitador [REDACTED] previo informe técnico emitido al efecto, al considerarse que, de conformidad con el artículo 149 de la LCSP, su oferta económica podría comprometer la viabilidad de la prestación de los servicios que constituyen el objeto de la presente licitación. La justificación aportada es incompleta e insuficiente, basada en meras hipótesis y no aporta documentación que explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes de la oferta presentada.



Exclusión:

NIF: (...) [REDACTED]

Motivo: no justifica oferta anormalmente baja.». (el subrayado es nuestro).

Pues bien, el artículo 149 de la LCSP, se refiere a las ofertas anormalmente bajas y regula un procedimiento contradictorio dirigido a que la entidad licitadora, cuya oferta está inicialmente incursa en presunción de anormalidad, pueda justificar la viabilidad de su proposición.

El apartado 6 del citado precepto legal dispone lo siguiente:

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

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

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

«La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:

- a) *La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.*
- b) *La valoración de las proposiciones de los licitadores.*
- c) *En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.*
- d) *La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.*
- e) *En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la selección de los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.».* (el subrayado es nuestro).

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



En el supuesto analizado, la mesa de contratación, al excluir directamente la oferta de la entidad ahora recurrente, ha vulnerado lo dispuesto en los preceptos legales antes referidos, ejerciendo una función que corresponde en todo caso al órgano de contratación.

Es más, como se ha indicado anteriormente, en la resolución de corrección de errores el órgano de contratación resuelve rectificar, sustituyendo el párrafo quinto de los antecedentes de la citada resolución de adjudicación, en el que en esencia se sustituye la expresión “se excluye” por la “este órgano propone excluir”.

Inicialmente dicho párrafo quinto indicaba lo siguiente: «*Vista acta de la mesa de contratación por la que se excluye al licitador [REDACTED] por no justificar adecuadamente su oferta anormalmente baja, y a (...)*». Y, posteriormente, tras la rectificación dicho párrafo arrojaba la siguiente redacción: «*Vista acta de la mesa de contratación por la que este órgano propone excluir al licitador [REDACTED] por no justificar adecuadamente su oferta anormalmente baja, y a (...)*»; parece que el órgano de contratación en la citada corrección de errores pretende restar importancia a la actuación de la mesa. (el subrayado es nuestro).

4. Sobre la improcedencia de la convergencia en una misma persona de la titularidad del órgano de contratación y de la presidencia de la mesa de contratación.

El artículo 326 de la LCSP regula la mesa de contratación como órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación y, entre sus funciones, prevé la propuesta de adjudicación del contrato a dicho órgano (apartado 2.d). Asimismo, su apartado 4 dispone que los miembros de la mesa (presidente, vocales y secretario) serán nombrados por el órgano de contratación.

Por otro lado, en el ámbito de las entidades locales, hemos de acudir a la disposición adicional segunda de la norma contractual cuyo apartado 1 prevé que «*Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada*».

Y su apartado 7 establece que «*La Mesa de contratación estará presidida por un miembro de la Corporación o un funcionario de la misma, y formarán parte de ella, como vocales, el Secretario o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico, y el Interventor, o, en su caso, el titular del órgano que tenga atribuidas la función de control económico presupuestario, así como aquellos otros que se designen por el órgano de contratación entre el personal funcionario de carrera o personal laboral al servicio de la Corporación, o miembros electos de la misma, sin que su número, en total, sea inferior a tres. Los miembros electos que, en su caso, formen parte de la Mesa de contratación no podrán suponer más de un tercio del total de miembros de la misma. Actuará como Secretario un funcionario de la Corporación*».

En el supuesto examinado, en las resoluciones de inicio, de aprobación del expediente y de adjudicación - incluida la rectificación de la misma- y en el propio contrato formalizado aparece como órgano de contratación el alcalde del Ayuntamiento de Beas y en la cláusula decimocuarta del PCAP se señala que el presidente de la mesa es el alcalde del citado municipio. En este sentido, en las sesiones de la mesa de contratación de 1 de agosto de 2025, de 19 de agosto de 2025 y de 21 de agosto de 2025 figura como presidente de la mesa de contratación el



citado alcalde del Ayuntamiento de Beas, según constan en actas al efecto remitidas con el expediente administrativo y publicadas en el perfil de contratante.

Pues bien, se ha de señalar que no es posible la convergencia en la figura del alcalde de la doble titularidad del órgano de contratación y de la presidencia de la mesa de contratación, porque no puede el alcalde formar parte del órgano que precisamente está encargado de prestarle asistencia. En este sentido, resulta inconcebible, por ejemplo, que el alcalde como presidente de la mesa pueda proponer a sí mismo la adjudicación del contrato o el rechazo y/o admisión de ofertas inicialmente incursas en presunción de anormalidad. Esto es lo que no puede el alcalde aprobar una propuesta realizada por él mismo como miembro integrante de la mesa; y si bien a tenor de la disposición adicional segunda, apartado 7, de la LCSP un alcalde puede presidir, como miembro de la Corporación local, la mesa de contratación; no podrá hacerlo cuando sea, asimismo, órgano de contratación, como acontece en el supuesto examinado.

Así las cosas, si conforme a la disposición adicional segunda, apartado 1, el alcalde ha de ser órgano de contratación en la licitación examinada, no puede, a la vez, presidir la mesa de contratación.

En este mismo sentido se ha manifestado este Tribunal, entre otras, en su Resolución 67/2022 de 28 de enero.

Segunda. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del recurso.

Del contenido del escrito de interposición se infiere que la recurrente denuncia la falta de motivación de la exclusión de su oferta inicialmente incursa en presunción de anormalidad.

Pues bien, este Tribunal, así como el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, tienen una consolidada doctrina sobre la presente cuestión -la motivación de los actos-, valga por todas la Resolución 65/2019 de 14 de marzo, reiterada entre otras en la Resolución 327/2024 de 9 de agosto, en la que este Órgano señalaba que «*la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».*

Al respecto, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraría deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto.

Abundando en el criterio expuesto, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, señala que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, y que lo determinante es que las licitadoras puedan comprender la justificación de sus puntuaciones.



En el presente supuesto la motivación en la adjudicación debe incluir de conformidad con el artículo 151.2 b) de la LCSP: «*Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta (...)*», de forma que permita a las entidades excluidas de la licitación, interponer un recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, en el caso de las ofertas en presunción de anormalidad -como el supuesto que se examina- el conocimiento de los motivos por los que ha sido aceptada o rechazada la oferta.

Analizando el contenido de la resolución de adjudicación del contrato de 21 de agosto de 2025, rectificada por la de 22 de agosto de 2025, efectivamente, no se incluyen los motivos por los que ha sido rechazada la oferta de la entidad ahora recurrente, inicialmente incursa en presunción de anormalidad, tan solo se indica en lo que aquí ha lugar que la justificación aportada es incompleta e insuficiente, estando basada en meras hipótesis sin que se explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes de la oferta presentada; nada se indica sobre los motivos por los que se entiende que la justificación aportada es incompleta e insuficiente, ni las causas por las que el órgano de contratación señala que dicha justificación se basa en meras hipótesis ni cuales serían tales hipótesis, ni por qué la documentación acreditativa de la viabilidad no explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios.

Ni estas causas o motivos se ponen de manifiesto en los escritos de notificación de la adjudicación a la recurrente, en el primero de ellos de 21 de agosto de 2025 -el relativo a la adjudicación- únicamente se indica en relación con el rechazo que «*Según informe técnico no se admite la justificación de la oferta anormalmente baja*» (documento número 153 del expediente remitido), y en el segundo de ellos -el relativo a la rectificación de la adjudicación- de 22 de agosto de 2025 en cuanto a la citada exclusión, solo se remite a través del enlace -información adicional en las comunicaciones de adjudicación- la mencionada resolución de rectificación de la adjudicación (documento número 160 del expediente remitido), señalándose en dicha resolución de rectificación lo siguiente en lo que aquí interesa: «*No justifica adecuadamente la oferta anormalmente baja. La justificación aportada es incompleta e insuficiente, basada en meras hipótesis y no aporta documentación que explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes de la oferta presentada.*».

Al respecto, como se ha expuesto anteriormente, la motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto, circunstancia que no ocurre en el supuesto examinado en el que la recurrente desconoce, cuáles han sido las concretas reflexiones que se han llevado a cabo por el órgano de contratación para excluirla de la licitación, en concreto las causas o motivos por los que ha sido rechazada su oferta, inicialmente incursa en presunción de anormalidad, en los términos analizados en los dos párrafos anteriores.

En este sentido, la Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre, del Tribunal Constitucional sostiene que la indefensión constitucionalmente relevante es aquella situación en que se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material en el sentido de que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, concurriendo en el supuesto examinado de forma clara y manifiesta la citada indefensión material, al desconocer la recurrente los motivos o causas por los que no ha sido aceptada su oferta incursa en presunción de anormalidad.

Así las cosas, la infracción del deber de motivar es ya irremediable y solo puede corregirse mediante la estimación del recurso interpuesto, al haberse conculado los artículos 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y 151.2 de la LCSP; en particular, se ha vulnerado este último cuando se refiere a la necesidad de proporcionar con la notificación la información necesaria para interponer un recurso suficientemente fundado contra la decisión, en este caso, de exclusión de una oferta.



Asimismo, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incursa en presunción de anormalidad y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas elaborados por personal al servicio del órgano de contratación, 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, incursa en baja anormal, 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 incursa 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 considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe elaborado por personal al servicio del órgano de contratación ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.

En el presente caso, como se ha expuesto, el órgano de contratación en la resolución de adjudicación -incluida su rectificación- y en la notificación de la misma, basa su rechazo en que la justificación aportada es incompleta e insuficiente, estando basada en meras hipótesis sin que se explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes de la oferta presentada, sin que en dichos actos -adjudicación y notificación de la misma- se recojan los concretos motivos que desmonten las justificaciones aportadas por la entidad ahora recurrente.



En este sentido, respecto al informe de viabilidad de 18 de agosto de 2025 suscrito por personal al servicio del órgano de contratación, no le consta a este Tribunal que le haya sido remitido a la recurrente o, al menos, su remisión si la hubo no figura en el expediente de contratación recibido, por lo que el mismo no puede reforzar ni completar la motivación del rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente, si ello así fuese.

Así las cosas, conforme a lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que estamos presumiblemente ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incursa en baja anormal, es en gran medida que la misma en determinados aspectos es insuficiente o no está justificada, acreditada o desglosada en los términos que el órgano de contratación considera necesarios, o que no se había tomado como base para su justificación el presupuesto de la licitación, o que determinadas partidas se consideraban fundamentales para el correcto funcionamiento empresarial, o que alguna de ellas presentaban una considerable bajada, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo sería necesario haber solicitado aclaración de la misma, con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se consideren necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta, únicamente para aclarar, acreditar o justificar aquellas cuestiones que sean necesarias.

Máxime en este supuesto, en que el requerimiento efectuado por el órgano de contratación es genérico e impreciso, pues se limita a reseñar en lo que aquí concierne algunos aspectos recogidos en el artículo 149 de la LCSP, en concreto el primer párrafo de su apartado cuarto. En este sentido, la suficiencia de la información ofrecida por la licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglosen, justifiquen o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento. De lo contrario, como sucede en el supuesto que se examina, la motivación del rechazo de la oferta recogida en la citada resolución de adjudicación -incluida su rectificación- ha de considerarse puramente formal e insuficiente, pues se limita a afirmar en esencia que la justificación aportada es incompleta e insuficiente y basada en meras hipótesis.

Por tanto, teniendo en cuenta lo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, la motivación en gran medida formal de la resolución de adjudicación -incluida su rectificación- que se limita a indicar que la justificación aportada es incompleta e insuficiente y basada en meras hipótesis, el principio de proporcionalidad y la necesidad en los supuestos de rechazo de ofertas presuntamente anormales de una motivación más exhaustiva que en los supuestos de aceptación de las mismas, de forma que se desmonten las justificaciones aportadas por la entidad licitadora, para excluir una oferta que es presumiblemente la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la entidad ahora recurrente la oportunidad de aclarar y/o completar la información, sin que ello suponga modificar la oferta, al considerarla el órgano de contratación incompleta e insuficiente y basada en meras hipótesis y no haber solicitado expresamente en el requerimiento la información y documentación que entendía necesaria.

En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 213/2020 de 18 de junio, 331/2020 de 8 de octubre, 352/2022 de 30 de junio, 449/2022 15 de septiembre, 491/2022 de 14 de octubre, 318/2023 de 6 de junio, 531/2023 de 27 de octubre, 287/2024 de 19 de julio y 597/2024 de 27 de noviembre, entre otras. Así como, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones, 1079/2018, de 23 de noviembre y 76/2022, de 20 de enero.

Procede, pues, estimar el recurso en los términos analizados.



SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso interpuesto.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de 21 de agosto de 2025 -incluida su rectificación- del órgano de contratación de adjudicación del contrato, en la que se contiene la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por el órgano 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.

Asimismo, con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, este Tribunal quiere poner de manifiesto lo analizado en la Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

«Tercera. Sobre la inalterabilidad de la oferta incluida su justificación en su caso.

Conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Pùblicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

Así las cosas, una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando 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. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define 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. 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.

Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incursa en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas).».

Igualmente, en relación con las ofertas incursas en presunción de anormalidad, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, como en parte se ha expuesto anteriormente, este Tribunal tiene una consolidada doctrina. Entre otras, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba, en lo que aquí concierne lo siguiente:

«(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, 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 y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incursa 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 considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.
(...)».

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de compensación entre distintas partidas de costes en la justificación de la viabilidad de una oferta en presunción de anormalidad, en el fundamento de derecho octavo de la Resolución 555/2023, este Tribunal manifestó lo siguiente:

«(...) Por los mismos motivos expuestos, ha de darse la razón a la recurrente cuando afirma que los déficits de determinadas partidas de costes podrían ser compensadas con el beneficio industrial. En efecto, este Tribunal en una de sus resoluciones más recientes, en concreto en la Resolución 467/2023, de 22 de septiembre, ha puesto de manifiesto que el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación (v.g., entre las más recientes, Resoluciones de este Tribunal 371/2022, de 6 de julio, 22/2023 y 24/2023 de 13 de enero y 50/2023 a 54/2023, de 23 de enero, y del Tribunal Administrativo Central del Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 1966/2021, de 29 de diciembre).

En este sentido, en términos generales, si la licitadora ha omitido en la justificación de la viabilidad de su oferta determinados costes, a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insuficiente, o no han sido debidamente acreditados, dichos costes deben disminuir el beneficio industrial estimado en su justificación, en cuanto ello sea posible, sin necesidad de que la entidad licitadora deba hacer una mención expresa sobre esta cuestión (Resoluciones de este Tribunal 22/2023 y 24/2023, de 13 de enero y 467/2023, de 22 de septiembre).

En el presente caso, no consta que en la evaluación de la viabilidad de la oferta de la UTE ahora recurrente el órgano de contratación haya tenido en cuenta la posibilidad de que la supuesta insuficiencia de la partida referida a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la “Base de Precios de Paisajismo” para la ejecución de partidas extraordinarias y de suministro/medición, pueda ser considerada válida si se puede entender subsumida dentro de la oferta global o del beneficio industrial, más bien todo lo contrario pues como se ha expuesto dicho



informe de viabilidad afirma que los parámetros de anormalidad no se refieren a la oferta económica, sino a la aplicación de descuentos sobre los precios unitarios de la base de precios de paisajismo.

En cuanto a los gastos generales de estructura, éstos como cualquier otro coste siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues como se ha expuesto para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.

Asimismo, discrepa este Tribunal con la afirmación de la recurrente en la que señala que en caso de que la entidad licitadora tuviera pérdidas, éstas podrían ser compensadas incluso a costa de los resultados de la empresa en su conjunto, pues con carácter general ello impide que quede garantizada la correcta ejecución del contrato.

Por último, ha de indicarse que el órgano de contratación en el informe al recurso hace determinadas apreciaciones sobre las cartas de compromiso que este Tribunal no puede compartir. Así manifiesta el informe en esencia que puede darse un hipotético caso en el que la recurrente deje de disfrutar del descuento que le aplique su empresa proveedora, circunstancia que no solo le podría ocurrir a la UTE ahora recurrente, sino a cualquier entidad que pudiese ser la adjudicataria, y que entraría dentro del riesgo y ventura al que la persona contratista está expuesta en la ejecución de cualquier contrato y que puede repercutir en el beneficio que espera obtener.».

También, en relación con los requerimientos genéricos, incompletos o imprecisos efectuados por el órgano de contratación para justificar la presunción de anormalidad de una oferta, puestos igualmente de manifiesto en la presente resolución, este Tribunal se ha pronunciado entre las primeras con la nueva LCSP en la Resolución 213/2020, de 18 junio, en la que exponía en su fundamento séptimo lo siguiente:

«(...) La recurrente alega que el requerimiento transcribía literalmente los valores a los que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP, y que no se le pidió que desglosara económicoamnete su oferta.

Pues bien, en este apartado el artículo 149 de la nueva LCSP ha introducido, en lo que ahora interesa, tres novedades frente a la redacción del artículo 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La primera es que el requerimiento tiene por objetivo que el licitador justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos. La segunda es la necesidad de que la petición de información se formule con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. Y la tercera novedad es que se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta, entre otros supuestos, sea incompleta.

El requerimiento de justificación de fecha 10 de octubre de 2019 dirigido a la entidad recurrente, tras señalar que se ha identificado que su oferta se encuentra incursa en presunción de anormalidad, se formuló en los siguientes términos: (...).

Pues bien, la primera consideración que cabe hacer es que el requerimiento fue formulado en términos prácticamente similares a los que establece el precepto. Esto se observa al menos en dos aspectos. En primer lugar, salvo el valor relativo a la letra a), Documentación justificativa de la proximidad de la sede y estructura operativa, los otros valores del requerimiento reproducen los recogidos en la norma en iguales términos, haciendo referencia además a contratos de suministros y de obras, cuando estamos ante un contrato de servicios. Y en segundo lugar, cuando el requerimiento señala que “justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios o de costes o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta”. Esta frase, que reproduce lo dispuesto en este apartado 4 del artículo 149, debería haberse adaptado a las circunstancias concretas del presente contrato. Es decir, no cabe hablar de cualquier otro parámetro en base al cual se haya



definido la anormalidad de la oferta, ya que conforme al pliego que rige la presente licitación, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo IX del PCAP, “Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja” las reglas para determinar cuándo una proposición se considera incursa en presunción de anormalidad se refieren, en función del número de licitadores que concurren en el presente caso, a parámetros de unidades porcentuales por referencia a la media de las ofertas presentadas, es decir, que el punto de partida es el precio ofertado.

(...).

Si bien en principio podría entenderse incluido en el enunciado de la solicitud de información la necesidad de desglosar la oferta, pues es lo que permitiría apreciar su viabilidad, no obstante, hubiera sido deseable que, en aras a la debida claridad que establece el artículo 149.4, se hubiera exigido de forma expresa.

En este sentido, como sostiene la Resolución 1079/2018, de 23 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: “En todo caso, la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento (cfr.: Resolución 180/2017); por ello, la falta de concreción del requerimiento supone que, “a priori”, puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato (cfr.. Resolución 997/2016)”.

(...).

Pues bien, teniendo en cuenta el motivo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, el informe en gran parte favorable a la justificación, el principio de proporcionalidad y la necesidad de una motivación reforzada en el sentido expuesto para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la recurrente la oportunidad de completar la información, al considerarla el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento, por lo que procede estimar el recurso.».

Además, entiende este Tribunal igualmente necesario hacer referencia a su Resolución 449/2022, de 15 de septiembre, sobre la improcedencia de determinar la viabilidad de las ofertas en presunción de anormalidad mediante comparativas con las de otras licitadoras, que en su fundamento de derecho séptimo indicaba que:

«(...) Por ello, el juicio de viabilidad ha de centrarse en analizar si, con la justificación dada por la ahora recurrente, es posible que ésta ejecute adecuadamente el objeto del contrato por el precio y las condiciones ofrecidas, sin que el hecho de que la concurrencia en otras posibles licitadoras de los elementos justificativos de la baja presentada, pueda condicionar la viabilidad de la oferta que se examina individualmente considerada y no en relación con el resto. En este sentido, la no existencia 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 un oferta inicialmente incursa en baja anormal (v.g. Resoluciones 69/2017, de 6 de abril, 75/2017, de 21 de abril, 5/2021, de 14 de enero y 416/2021, de 28 de octubre, de este Tribunal, entre otras).

(...)».

Por último, ha de señalarse asimismo que la subcontratación no está eximida de la acreditación de la viabilidad de una oferta inicialmente incursa en baja anormal, y de su comprobación por el órgano de contratación, como señala el penúltimo párrafo del artículo 149.4 de la LCSP, que dispone que «*En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201*». En este sentido, este Tribunal en su Resolución 71/2024, de 9 febrero, en la consideración tercera de su fundamento de derecho séptimo señala en lo que aquí concierne lo siguiente:



«Al respecto de la subcontratación, si eso fuese así en el supuesto examinado, en la acreditación de la viabilidad de una oferta, inicialmente incursa en baja anormal, dispone el primer párrafo del artículo 215.4 de la LCSP que «Los subcontratistas quedarán obligados solo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares o documento descriptivo, y a los términos del contrato; incluido el cumplimiento de las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral a que se refiere el artículo 201, así como de la obligación a que hace referencia el último párrafo del apartado 1 del artículo 202 referida al sometimiento a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.» (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el artículo 201 de la LCSP, como se ha reproducido anteriormente, dispone en lo que aquí concierne que los órganos de contratación tienen la potestad de tomar las oportunas medidas para comprobar, durante el procedimiento de licitación, que las personas candidatas y licitadoras 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 de la citada ley.

Así las cosas, tomando como ejemplo uno los trabajos previstos en las cláusulas 9 y 10 del PPT, en concreto el de resiembra de césped, conforme a los datos aportados por el órgano de contratación en el informe al recurso, la oferta del 65% sobre la BPP para la mano de obra no permite que pueda cumplirse en materia salarial el convenio estatal de jardinería, de aplicación a la práctica totalidad de la oferta de la UTE ahora recurrente.».

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED], contra la resolución de 21 de agosto de 2025 del órgano de contratación de adjudicación - incluida su rectificación- del contrato denominado «Servicios de organización de los festejos taurinos 2025 de Beas», expediente número Expt 1517 2025, convocado por el Ayuntamiento de Beas (Huelva) 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 quinto a séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación presentado por dicha entidad recurrente el 21 de agosto de 2025, por no ser el acto contra el que se interpone susceptible de recurso especial, en los términos analizados en el apartado 1 del fundamento segundo.

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

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en 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.

