

Recurso 230/2026
Resolución 247/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 11 de mayo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades presentadas con compromiso de constitución de la ■ (a partir de ahora, la recurrente), contra la resolución de 23 de marzo de 2026 por la que se acuerda la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad dictado en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud, para la construcción de un nuevo IES Modelo D3+B2.2 en Los Bermejales (Sevilla)» (Expediente CONTR 2025 0000602518 (95/ISE/2025/SC), convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, agencia pública empresarial adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 10 de octubre de 2025 se publicó anuncio de licitación en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE). El mismo día se publicó en el citado perfil el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT). El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 524.985,00 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.

Por Resolución de 23 de marzo de 2026, la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación acordó aceptar las ofertas incursas en presunción de anormalidad que presentaron justificación, así como rechazar y excluir aquellas respecto de las cuales no se presentó documentación justificativa.

SEGUNDO. El 12 de abril de 2026 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto contra el acuerdo citado.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de idéntica fecha, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el 13 de abril la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede el 20 de abril de 2026. No obstante, no se remitió por el órgano de contratación el listado de licitadores lo cual se realizó el día 27 de abril, fecha hasta la cual no ha podido dar trámite de alegaciones a los interesados.

Mediante Resolución MC 73/2026, de 17 de abril, se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Si bien no se remitió el listado de licitadores, impidiendo la correcta tramitación del recurso, sí se realizaron otros actos con relación a la licitación, obviando atender el requerimiento de este Tribunal. Así el día 15 de abril de 2026, a pesar de haberse interpuesto el recurso, y haberse requerido a la Agencia el informe y demás documentación necesaria para la tramitación del recurso el día 13 de abril, la Agencia adjudicó el contrato el día 15 de abril de 2026, estando pendiente la remisión de la documentación necesaria para que este Tribunal pudiera continuar con la licitación.

Solo tras la remisión del listado de licitadores el 27 de abril de 2026, ha sido posible cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles. Así se han presentado alegaciones las entidades ■ (entidad interesada 1), y ■ (entidad interesada 2).

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.

El artículo 48.1 de la LCSP establece que estarán legitimadas para interponer recurso especial en materia de contratación las personas físicas o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos se vean perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de impugnación. En el presente caso, la UTE ostenta interés legítimo directo, real y cualificado, en tanto que ha participado en el procedimiento de licitación ha presentado oferta válida y conforme a los pliegos. Asimismo, ha obtenido una posición competitiva relevante en la clasificación resultando desplazada en la clasificación final como consecuencia directa de la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad, hecho que condiciona decisivamente el resultado del procedimiento.

Es decir, aunque se pone en entredicho por el órgano de contratación, tiene legitimación porque es licitador en el procedimiento, ha presentado oferta válida y conforme a los pliegos y la resolución impugnada afecta de manera directa y efectiva a su interés legítimo, al alterar su posición competitiva en la clasificación como consecuencia de la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad, lo que condiciona decisivamente el resultado de la licitación. No es exigible ser el adjudicatario inmediato ni el siguiente clasificado, bastando con que el acto recurrido produzca un perjuicio real y actual en los derechos o intereses del licitador, doctrina expresamente afirmada por el Tribunal al considerar que la UTE ostenta un interés directo, real y cualificado en los términos del artículo 48.1 LCSP y, por ello, su legitimación resulta incuestionable.



La legitimación de la recurrente resulta, como se ha dicho, incuestionable, dado que el licitador que ve alterada su posición competitiva por un acto del órgano de contratación posee interés suficiente para recurrir, sin que sea exigible ostentar la condición de mejor clasificado ni resultar adjudicatario potencial inmediato. Así, consta acreditado en el expediente que la entidad recurrente participó válidamente en el procedimiento de licitación y obtuvo la mayor puntuación en los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, resultando finalmente clasificada en tercera posición como consecuencia directa de la admisión y mantenimiento en la clasificación de determinadas ofertas incursas en presunción de anormalidad, cuyas justificaciones fueron aceptadas por el órgano de contratación. La aceptación de tales ofertas determinó que los licitadores admitidos alcanzaran una puntuación superior en los criterios económicos, alterando la clasificación final y desplazando a la recurrente de una posición competitiva real para la adjudicación, pese a haber presentado la oferta técnicamente más ventajosa. Existe, por tanto, una relación directa y causal entre la resolución impugnada —que acuerda la admisión de las ofertas presuntamente anormales— y el perjuicio alegado, lo que evidencia la concurrencia de un interés legítimo, actual y cualificado en los términos exigidos por el artículo 48 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Esta conclusión resulta plenamente conforme con la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 5 de abril de 2017, asunto C-391/15, y otros contra Agencia Pública de Puertos de Andalucía, en la que se declara que la decisión de admitir a un licitador a un procedimiento de adjudicación constituye una decisión a efectos del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 89/665, añadiendo expresamente que el hecho de que la normativa nacional obligue al licitador a esperar a que recaiga la adjudicación del contrato para poder interponer un recurso contra la admisión de otro licitador infringe las disposiciones de dicha Directiva. De esta doctrina se desprende un concepto amplio de decisión recurrible, conforme al cual no pueden quedar sustraídas al control revisor aquellas actuaciones del poder adjudicador que, aun adoptadas en fases intermedias del procedimiento, permiten la continuidad en la licitación de ofertas cuya admisión resulta determinante del resultado final y susceptible de afectar a la igualdad de trato y a la correcta aplicación de los criterios de adjudicación.

Asimismo, dicha interpretación ha sido asumida por la jurisprudencia nacional reciente, destacando la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 206/2026, de 23 de febrero, dictada por la Sala Tercera (ECLI ES:TS:2026:881), en la que el Alto Tribunal, al interpretar conjuntamente los artículos 149 y 150 de la LCSP, declara que, una vez excluida una oferta por anormalmente baja, debe procederse a una nueva valoración de las restantes ofertas económicas admitidas, aplicando los criterios previstos en el pliego y efectuando posteriormente la clasificación definitiva, poniendo de relieve que la admisión de ofertas presuntamente anormales no constituye un acto neutro o irrelevante, sino una decisión con efectos jurídicos plenos sobre la clasificación y la adjudicación, y como tal susceptible de control cuando es recurrida por un licitador perjudicado.

En consecuencia, la resolución impugnada no puede ser calificada como un mero acto de trámite no cualificado, sino como una decisión con incidencia directa en la posición competitiva de los licitadores. En el presente supuesto, además, la estimación del recurso interpuesto —mediante la eventual exclusión de las ofertas incursas en presunción de anormalidad— determinaría una nueva valoración y clasificación de las ofertas admitidas que situaría a la recurrente en condiciones reales de acceder a la adjudicación del contrato, al haber obtenido la mayor puntuación en los criterios sujetos a juicio de valor y verse desplazada exclusivamente por la puntuación económica derivada de dichas ofertas.

Existe, por tanto, no solo un interés legítimo en sentido abstracto, sino una expectativa cierta y fundada de obtener la adjudicación en caso de prosperar la pretensión impugnatoria, lo que determina la concurrencia de



una legitimación activa cualificada en los términos del artículo 48.1 LCSP. En consecuencia, procede rechazar la causa de inadmisión alegada y entrar a conocer del fondo del recurso.

TERCERO. Acto recurrible

Visto lo anterior, procede determinar si el 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.

El objeto de licitación es un contrato de servicios, con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que, contra el citado contrato, cabe recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1.a) de la LCSP.

El recurso se dirige contra la resolución de 23 de marzo de 2026, por la que el órgano de contratación acuerda la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad tras el procedimiento previsto en el artículo 149 LCSP. De conformidad con el artículo 44.2.b) LCSP, son susceptibles de recurso especial los actos de trámite cualificados que:

- Decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación;
- Determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento;
- Produzcan indefensión o perjuicio irreparable en derechos o intereses legítimos.

El órgano de contratación, en su informe, solicita al Tribunal la inadmisión del recurso por entender que se dirigiría realmente contra un acto de trámite no cualificado, añadiendo que se presentaría bajo apariencia de impugnación de una resolución del órgano de contratación, pero que el acto recurrido es el informe técnico firmado el 16 de abril de 2026 en el que el equipo técnico analiza las alegaciones del recurrente.

No obstante, se recurre la decisión de admitir una oferta anormalmente baja tras el trámite de justificación que constituye un acto de trámite cualificado, en tanto que mantiene en la licitación ofertas presuntamente inviables, condiciona la clasificación y la eventual adjudicación. Ello además produce un perjuicio directo a los licitadores competidores que han formulado ofertas viables y ajustadas a los costes reales del contrato.

La recurribilidad de este tipo de actos ha sido reiteradamente afirmada en sede de recursos contractuales, al incidir de forma inmediata y determinante en el resultado del procedimiento.

CUARTO. Interposición del recurso en plazo.

El artículo 50.1 b) de la LCSP establece que el recurso especial en materia de contratación deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles, contado desde el día siguiente a aquél en que se haya tenido conocimiento del acto recurrido, en los términos previstos en la propia norma. En el presente caso, consta en el expediente que la Resolución de 23 de marzo de 2026, por la que se acuerda la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad, fue publicada y notificada a las personas licitadoras conforme a lo dispuesto en la LCSP, iniciándose desde ese momento el cómputo del plazo para recurrir.



El recurso especial fue interpuesto el día 12 de abril de 2026, tal y como consta acreditado en la documentación obrante en el expediente del Tribunal, lo que determina que el mismo haya sido presentado dentro del plazo legalmente establecido, conforme a las reglas de cómputo del artículo 50 LCSP.

Además, a la tramitación del expediente de recurso le ha resultado de aplicación el Acuerdo de 30 de marzo de 2026, del Consejo de Gobierno, por el que se amplían los plazos en los procedimientos administrativos tramitados por la Administración de la Junta de Andalucía. en el que, atendiendo a la afección generalizada a los servicios electrónicos, se acuerda la ampliación por periodo de tres días hábiles de aquellos plazos establecidos por días, en cuyo cómputo estuvieran comprendidos los 25, 26 y 27 de marzo de 2026, que se publicó el 30 de marzo de 2026, en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA número 61 complementario nº2 de 30 de marzo de 2026).

En consecuencia, procede declarar que el recurso ha sido interpuesto en plazo.

QUINTO. Consideraciones sobre el fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la UTE recurrente.

La UTE recurrente afirma haber presentado una oferta conforme a los pliegos y haber obtenido la mejor puntuación en los criterios evaluables mediante juicio de valor (valoración técnica). No obstante, tras la apertura y valoración de los criterios evaluables mediante fórmulas, indica que ha quedado tercera clasificada, siendo superada por dos licitadores con ofertas económicas incursas en presunción de anormalidad. La UTE recurrente sostiene que la resolución impugnada vulnera de forma directa y sustantiva el régimen jurídico de las ofertas incursas en presunción de anormalidad establecido en el artículo 149 de la LCSP, al haber admitido ofertas que, aun habiendo sido identificadas como anormalmente bajas conforme a los parámetros objetivos del Pliego, no han destruido dicha presunción mediante una justificación suficiente, razonada y completa de su viabilidad económica. Alega que la aceptación de dichas ofertas se ha producido pese a que el propio informe técnico reconoce expresamente la existencia de omisiones, déficits o cuantías insuficientes en relación con costes obligatorios y mínimamente exigibles para la correcta ejecución del contrato, lo que, conforme al apartado cuarto del citado artículo 149 LCSP, debería haber determinado su exclusión del procedimiento al no explicar satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertado.

Añade la recurrente que el PCAP, en su Anexo I, apartado 8, configura un marco normativo propio y vinculante —lex contractus— que exige, para las ofertas en presunción de anormalidad, un desglose detallado y documentado de todos los costes necesarios para la ejecución del contrato, incluyendo de forma expresa los derivados de las mejoras ofertadas y de las prestaciones obligatorias previstas en el PPT. En particular, subraya que las visitas periódicas, la presencia en obra y las actuaciones durante el periodo de garantía, ofertadas de forma sistemática como mejora por los licitadores que incurrieron en bajas significativas, generan costes ciertos, previsibles e inevitables que debían haber sido incorporados y justificados económicamente, lo que no se ha producido de forma adecuada en las ofertas admitidas.

Dedica un apartado específico a la apertura del Sobre 3 (“Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”) y menciona el contenido del acta nº 5 de la mesa de contratación de 4 de marzo de 2026. Según lo expuesto, los licitadores que justificaron las bajas ofertaron como mejora el compromiso del número máximo de visitas mensuales durante la ejecución de la obra (se citan: 8 visitas de dirección de obra, 4 de dirección de ejecución y 4 de coordinación de seguridad) y 1 visita semestral durante la fase de garantía, lo que le habría supuesto 10 puntos adicionales conforme al apartado 8.B del Anexo I del PCAP.



Subraya que estas visitas implican gastos de desplazamiento que deberían haberse tenido en cuenta en la oferta económica y en la justificación de la presunción de anormalidad, indicando además que el propio PCAP (apartado 8.D del Anexo I) establece de forma expresa la metodología para justificar dichos gastos.

Denuncia asimismo que el órgano de contratación ha considerado admisible que determinados costes omitidos o infravalorados pudieran ser absorbidos por la partida de imprevistos, lo que, a juicio de la recurrente, supone un uso indebido de dicha reserva, desnaturalizando su carácter contingente y finalista, fijado expresamente en el PCAP. Sostiene que los costes ordinarios, estructurales y previsibles de la ejecución del contrato no pueden calificarse como imprevistos, por lo que permitir su cobertura a través de dicha partida no solo infringe el pliego, sino que introduce un trato desigual entre licitadores y favorece artificialmente ofertas anormalmente bajas en detrimento de aquellas formuladas con arreglo a criterios de viabilidad real.

Detalla esos parámetros:

- En primer lugar, un desglose de costes de producción del proyecto y documentación técnica, incluyendo que se verifique que al menos se contemplen costes de desplazamiento (dietas, combustible, seguros del vehículo, impuestos, mantenimiento, amortización), honorarios del equipo técnico y colaboradores, costes de edición y reproducción, documentación para el Libro del Edificio y seguimiento de obra, así como gastos por levantamiento topográfico, infografías y vistas e informes en el periodo de garantía; también se incluyen costes obligatorios del ejercicio profesional (seguros sociales o similares, seguro de responsabilidad civil, colegiación, etc.) y se añade una regla sobre la imputación proporcional cuando se repartan costes obligatorios con otros trabajos en el mismo periodo.
- En segundo lugar, se recogen gastos exigibles por PCAP y PPT, como seguro de responsabilidad civil del licitador, gastos de formación de UTE si procede, y una reserva para obligaciones derivadas de la oferta incluidas mejoras y condiciones especiales de ejecución; se señala que la justificación debe contemplar una cantidad no inferior al 10% de la oferta en concepto de reserva para posibles imprevistos.
- En tercer lugar, se especifican los gastos de desplazamiento de todos los agentes intervinientes, en función de la distancia entre oficina y emplazamiento de la obra y del número de visitas ofertadas, incluyendo dietas, combustible, y repercusión de seguros, impuestos, mantenimiento y amortización; se añade que la justificación debe ser específica para el vehículo o vehículos de los agentes y que no se admitirá justificar en base al art. 9.2 b del RD 439/2007 (Reglamento del IRPF), convenios o similares, salvo que sean efectivamente aplicables por condiciones laborales.

La recurrente alega igualmente la falta de motivación suficiente de la resolución impugnada, en la medida en que la admisión de las ofertas anormalmente bajas se fundamenta en consideraciones genéricas y no contrastadas sobre la supuesta “no significatividad” de los costes omitidos, sin que conste cuantificación económica alguna ni análisis individualizado que permita verificar razonablemente la viabilidad efectiva de cada oferta. Afirma que la resolución se limita a asumir acríticamente un informe técnico que reconoce carencias en las justificaciones, sin explicar por qué dichas carencias no determinan la exclusión exigida por la normativa aplicable, vulnerando así los artículos 35 y 88 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y el principio de transparencia que debe presidir los procedimientos de contratación pública. Afirma que en la página 2 del informe se invoca la existencia de instrucciones internas del Director General de la Agencia que no serían públicas ni estarían incluidas en los pliegos, y que se habrían usado como pauta de análisis. Por otro lado, se alude al PPT, Anexo IV, indicando que impone obligaciones materiales relacionadas con el diseño y entrega de renders e infografías en fase de proyecto básico, con un mínimo de 10



vistas y especificaciones de impresión publicitaria en gran formato y soporte, y que condiciona la aprobación del proyecto básico a la entrega de esa documentación revisada y validada por la unidad de Comunicación, lo que el escrito presenta como un conjunto de exigencias con impacto en costes que deberían formar parte del análisis de viabilidad; se añade que este coste figura como parámetro mínimo a considerar según el Anexo I, apartado 8.D del PCAP.

Indica que, mediante Resolución de 23 de marzo de 2026 (“Resolución de admisión y rechazo de bajas”), la Dirección General aceptó las ofertas anormalmente bajas de todos los licitadores que presentaron justificación. Se afirma que la recurrente resulta perjudicada por la aceptación de estas ofertas, en la medida en que habrían obtenido mayor puntuación económica y superado a la recurrente en el resultado final pese a la mejor puntuación técnica de esta. Se sostiene que la detección de una oferta en presunción de anormalidad no permite ni la exclusión automática ni la aceptación sin análisis, y que el régimen legal exige requerir al licitador para que justifique y desglose de forma razonada y detallada el bajo nivel de precios o costes, aportando información y documentación pertinentes, con evaluación de la documentación presentada y asesoramiento técnico para adoptar una decisión fundada sobre aceptación o rechazo. Se afirma que la presunción de anormalidad es *iuris tantum* y que la justificación debe concretar los términos económicos y técnicos necesarios para generar convicción sobre el cumplimiento sin merma de calidad ni incumplimiento de obligaciones. En este punto se reproducen expresiones que, según el escrito, contiene el informe técnico de la Agencia (“no queda incluida en la justificación...”, “no se ha aportado cálculo específico...”, “no sería suficiente...”, “se han detectado cantidades inferiores...”), y se indica que, pese a ello, el informe concluiría la viabilidad de las ofertas al considerar esos importes “no significativos” y asumibles “con margen”. El escrito vincula esta forma de razonar con la exigencia de una justificación completa, documentada y verificable, y afirma que las justificaciones serían insuficientes al no acreditar de modo suficientemente concreto la incorporación y dimensionamiento de costes inevitables derivados de pliegos y obligaciones técnicas y documentales.

Se plantea la vulneración del PCAP como “ley del contrato”, destacando que el Anexo I, apartado 8.D exigiría el desglose detallado y la acreditación documental de costes mínimos tasados, y se conecta esta alegación con la mención a las instrucciones internas citadas en el informe técnico, que el escrito describe como no públicas ni incluidas en los pliegos. En otro apartado se insiste en el incumplimiento de prestaciones obligatorias del PPT, señalando que el informe técnico reconocería la ausencia, en determinadas ofertas, de costes de diseño, elaboración e impresión a gran escala de infografías/vistas exigidas por el PPT y consideradas parámetro mínimo por el PCAP para justificar la viabilidad.

En materia de motivación, el escrito alega falta de motivación suficiente al indicar que el informe técnico admitiría faltas de justificación de gastos o costes por debajo de lo necesario y que se limitaría a calificarlos como “no significativos” sin cuantificación económica ni análisis técnico suficiente, lo que se conecta con el principio de transparencia. También se sostiene que el control jurídico de la decisión de admitir o rechazar ofertas anormalmente bajas es revisable en recurso especial y requiere motivación adecuada que explique por qué las justificaciones permiten concluir viabilidad, añadiendo que no bastaría reproducir un informe técnico sin análisis real o apoyado en consideraciones genéricas.

Finalmente, sostiene la entidad recurrente que la indebida admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad ha producido un perjuicio directo y efectivo en su posición competitiva, al desplazar su oferta —plenamente viable y ajustada a los costes reales del contrato— como consecuencia exclusiva de la aceptación de ofertas cuyo bajo nivel de precios no ha sido debidamente justificado.



Ello comporta, a su juicio, una vulneración de los principios de igualdad de trato, competencia efectiva y selección de la oferta económicamente más ventajosa, solicitando en consecuencia la estimación del recurso, la anulación de la resolución impugnada y la retroacción de actuaciones al momento procedimental oportuno para una nueva valoración conforme al PCAP y al artículo 149 LCSP, o, en su caso, la exclusión de las ofertas indebidamente admitidas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se centra en aspectos procedimentales que darían lugar a la inadmisión del recurso, que ya han sido analizados. En cuanto al fondo se reproduce un pasaje de la cláusula 9 del PCAP, destacando que la presentación de proposiciones supone la aceptación incondicionada del pliego y la autorización para consultas en registros de licitadores (Registro autonómico, ROLECE o listas oficiales de operadores económicos de la UE). En el apartado de apreciaciones sobre el recurso, el informe expone en primer lugar que el recurrente alega, de manera amplia, varios errores en el informe técnico de 18 de marzo de 2026, así como la no observancia del PCAP, la LCSP y el PPT en varios puntos, y menciona también una instrucción interna del Director General utilizada por los técnicos como base para analizar ofertas y a la que el recurrente afirma no haber tenido acceso.

Frente a ello, el informe subraya la idea de la discrecionalidad técnica de los informes emitidos por técnicos de la Administración y su presunción de veracidad, y enumera una doctrina sobre elementos que deben concurrir en los informes técnicos (ausencia de error material o de hecho, arbitrariedad o falta de motivación, desviación de poder, infracción del pliego, incoherencia/contradicción técnica y discriminación o trato desigual). A partir de ahí, sostiene que el recurrente intenta realmente impugnar el informe técnico mediante apreciaciones propias, y enlaza esta cuestión con una consideración sobre la legitimación activa, afirmando que, atendiendo al contenido de las ofertas, el recurrente no sería el siguiente propuesto como adjudicatario.

3. Alegaciones de las entidades interesadas.

A. Entidad interesada 1.

Realiza un análisis del criterio del PCAP para identificar ofertas anormalmente bajas y plantea que el método puede generar una distorsión del promedio. Se indica que se presentaron 21 ofertas, con importes entre 420.000 € (baja del 20%) y 315.040,00 € (baja del 39,99%). A partir de ahí, el documento calcula qué ofertas quedarían en presunción de anormalidad mediante tres aproximaciones, como es la aplicación del PCAP, en segundo lugar, la aplicación del art. 85.4 del RGLCAP, y por último, un criterio “mixto” propuesto por la parte.

Señala que el PCAP (Anexo 1, apartado 8.D) establece que, cuando concurren tres o más licitadores, serán anormalmente bajas las ofertas inferiores en más de 10 puntos porcentuales a la media aritmética de las ofertas válidas (media x 0,90), pero añade una regla específica, que consiste en que no se computan para la media las ofertas que superen el 30% de baja sobre el presupuesto de licitación. Asimismo señala que si no hubiera ofertas con baja inferior al 30%, se considerarían anormales las que superen el 40% de baja. Aplicando este sistema, afirma que solo 6 ofertas no superan el 30% de baja y son las que se usan para calcular la media, resultando una media de 386.832,25 € y un umbral de anormalidad en 348.149,02 € (media x 0,90). Con ello, se indica que conforme al PCAP 11 de las 21 ofertas quedarían en presunción de anormalidad, incluida la suya.

A continuación, contrasta el resultado con el criterio del artículo 85.4 del RGLCAP, que parte de la media de todas las ofertas y prevé un ajuste si existen ofertas superiores a la media en más de un 10%. Indica que en ese caso se recalcula la media excluyendo esas ofertas “altas”, y, si quedaran menos de tres, se calcula sobre las tres ofertas



de menor cuantía. Siguiendo ese método, calcula una media inicial de las 21 ofertas de 357.230,93 € y determina que deben excluirse para la nueva media las ofertas superiores a 392.954,02 € (media + 10%). Identifica dos ofertas por encima de ese límite (420.000 € y 419.000 €) y recalcula la media con 19 ofertas, obteniendo 350.676,29 €. A partir de esta nueva media, el umbral de temeridad sería 315.608,66 € (media - 10%), y el escrito concluye que, con este criterio, solo una oferta quedaría en presunción de temeridad, con 315.040,00 € (baja del 39,99%), señalando además que dicha oferta habría resultado adjudicataria.

Explica que el criterio aplicado por la Agencia, al seguir el PCAP, difiere del mecanismo del RGLCAP porque se prevé excluir también ofertas “anormalmente altas” que puedan distorsionar la media, mientras que el PCAP limita el cálculo a ofertas con baja no superior al 30% sin excluir ofertas altas. Con esa base, propone un criterio “mixto” la entidad interesada, excluir las dos ofertas consideradas altas según el 85.4 RGLCAP y, al mismo tiempo, calcular la media solo con las ofertas que no superan el 30% de baja como exige el PCAP. Bajo ese enfoque, calcula la media con cuatro ofertas (379.000,00 €; 368.014,49 €; 367.489,50 €; 367.489,50 €), obteniendo 370.498,37 €, y fija el umbral en 333.448,53 € (media x 0,90). Indica que con este criterio únicamente dos ofertas quedarían en presunción de temeridad con 324.965,72 € euros y otra de 315.040,00 €. Señalando que una entidad sería la que aparece siempre en presunción de anormalidad.

Centra su defensa en que justificó la viabilidad de su oferta y que la Agencia la aceptó motivadamente. Describe el recurso como dirigido a anular la admisión de todas las ofertas en presunción de anormalidad y retrotraer actuaciones para reclasificar, y resume que el recurrente apoya su pretensión en dos líneas. Una, que sería que las justificaciones de viabilidad serían insuficientes para todos los licitadores afectados. La segunda sería que la aceptación por la Agencia estaría insuficientemente motivada al calificar las deficiencias como no significativas sin cuantificación ni análisis técnico suficiente, invocando falta de motivación y vulneración del principio de transparencia. Frente a ello, subraya que se pretende la exclusión de todas las ofertas afectadas sin análisis individualizado.

Se cita el artículo 149.4 de la LCSP, destacando el deber de requerir al licitador la justificación y desglose del bajo nivel de precios o costes, y que el requerimiento debe formularse con claridad para permitir justificar “plena y oportunamente” la viabilidad. Reproduce además los elementos sobre los que “podrá” pedirse justificación (ahorro del procedimiento, soluciones técnicas y condiciones favorables, innovación, cumplimiento de obligaciones medioambientales/sociales/laborales y subcontratación, y posibles ayudas de Estado). En relación con el caso concreto, se transcribe el contenido del requerimiento recibido por Carmona Vázquez el 4 de marzo de 2026, por el que se le concedió plazo hasta el 09/03/2026 para justificar la viabilidad conforme al modelo e instrucciones del pliego, y se indica que dicho modelo está en el Anexo 1, apartado 8.D del PCAP, donde se incorpora un esquema orientativo de comprobación basado en tres grandes bloques. El primero, el desglose de costes de producción del proyecto y documentación. En segundo lugar, los gastos exigibles por PCAP/PPT, incluyendo expresamente una reserva no inferior al 10% en concepto de imprevistos. En tercer lugar, los gastos de desplazamiento del conjunto de la prestación, con una precisión sobre el modo de justificar los desplazamientos (indicando que no se admite justificarlo con referencias como el art. 9.2 b del Real Decreto 439/2007, convenios o similares, salvo que efectivamente fueran aplicables por las condiciones laborales de los agentes).

Tras ello, el escrito sostiene que la Agencia no pidió de forma clara y concisa la justificación de otros valores del art. 149.4 LCSP distintos de los recogidos en el modelo del PCAP, y que por ello no podrían exigirse. No obstante, indica que Carmona Vázquez, en su documento de justificación presentado el 9 de marzo de 2026, además de



ajustarse al modelo del PCAP, incorporó voluntariamente apartados relativos a varios de esos valores¹. Además incluye un resumen detallado del contenido de la justificación presentada por dicha entidad interesada 1, destacando que se aportó un desglose amplio con documentación de soporte.²

Tras ese resumen, afirma que el cuadro final arrojaba un beneficio económico para la sociedad superior al 20%. A continuación, reproduce el extracto del informe de la Agencia sobre su oferta, en el que se recoge que, analizada la documentación y la baja (34,58%), se ratifica en los factores de explicación del bajo nivel de precio/coste³. El informe también indica que se aportan cuadros desglosados de costes directos, beneficio industrial, reserva de imprevistos exigidos por el PCAP, desplazamientos, y gastos obligatorios, sin detectar cantidades inferiores a las necesarias; y añade que se ha realizado repercusión de costes obligatorios y de oficina con otros trabajos sin aportar justificación, pero que, aun así, considera que ese grupo de gastos no es significativo y que el conjunto del análisis resulta razonable, concluyendo: “SE CONSIDERA JUSTIFICADA”.

A continuación, comenta varios puntos de ese informe, destacando que la innovación u originalidad no era exigida por el modelo del PCAP y que la Agencia definía los formatos de entrega en el PPT (PDF/Word, DWG/DWF, PDF/BC3) sin exigir BIM u otra tecnología específica. También insiste en que el informe se pronuncia expresamente sobre los elementos económicos y que no detecta insuficiencias; y justifica la dificultad de acreditar mediante contratos futuros la repercusión con otros trabajos durante periodos largos (incluyendo el horizonte de responsabilidad civil). Finalmente concluye esta parte afirmando que se ha acreditado la suficiencia de la justificación y que así lo declaró la Agencia.

En apoyo de su planteamiento, el escrito incorpora referencias a resoluciones de este Tribunal y a una sentencia del TSJA.

En la alegación segunda, en cuanto a que el recurso aborda una posible vulneración del PCAP por aplicación de instrucciones internas no normativas, en concreto las Instrucciones del Director General de la Agencia Pública Andaluza de Educación de 8 de febrero de 2022 sobre el análisis y justificación de ofertas anormalmente bajas, manifiesta que desconoce el contenido de esa instrucción por no ser pública, no estar incluida en el PCAP ni haber sido referenciada en el procedimiento, y declara desconocer su incidencia en la aceptación de las justificaciones, dejando al Tribunal la decisión que proceda en su caso.

¹ Ahorro del método de ejecución de servicios, soluciones técnicas, respeto de obligaciones medioambientales/sociales/laborales y subcontratación, y posible ayuda de Estado).

² Entre otros extremos, se menciona: cálculo de desplazamientos con justificación de ubicación del estudio y distancia a la parcela (2,7 km), cálculo de coste por kilómetro con diferentes conceptos; cálculo de honorarios del equipo técnico usando como base tablas salariales de un convenio (según se indica, tablas salariales 2024 publicadas en BOE 23/03/2024) y distribución del tiempo por fases (proyecto básico, proyecto de ejecución y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución, coordinación de seguridad y salud y asistencia durante garantía), incluyendo un incremento del 10% por actualización; costes de colaboradores externos (ingeniero técnico industrial y arquitecto menor de 35 años), con aportación de oferta del primero; costes de edición y reproducción, libro del edificio, seguimiento de obra, infografías, levantamiento topográfico e informes en garantía; costes obligatorios del ejercicio profesional (seguros sociales, seguro de responsabilidad civil, colegiación) con aportación de recibos y criterios de repercusión temporal; gastos generales del estudio (IBI, basuras, comunidad, intereses de hipoteca, teléfono/wifi, seguridad, electricidad, seguro de incendios) con recibos y reparto temporal; y otros gastos como visados y amortización de equipos y software. También se menciona el cálculo del coste del seguro de responsabilidad civil de la obra mediante simulación en ASEMAS; tarifas de GBCE para el certificado VERDE; la opción de constituir garantías mediante retención en el precio, cuantificando el menoscabo; la reserva del 10% para imprevistos exigida por el PCAP; y un cálculo de desplazamientos con identificación del vehículo y una previsión incrementada ante posibles imprevistos.

³ Ahorro metodológico y experiencia; medios técnicos como soluciones; que no analiza expresamente innovación y originalidad; compromisos de cumplimiento normativo medioambiental/social/laboral y subcontratación; y que, en ayudas del Estado, se aporta un beneficio vinculado al programa KIT DIGITAL de uno de los socios, quedando al margen la sociedad.



B. Entidad interesada 2.

Delimita el objeto de la oposición señalando que no pretende reproducir íntegramente la documentación justificativa interna que ha presentado, sino sostener que la resolución se dictó tras el procedimiento previsto, y que el órgano de contratación actuó sobre un informe técnico expreso e individualizado. Asimismo expresa que no concurren los vicios sustanciales alegados, concluyendo que la aceptación de su oferta por la mesa es conforme a Derecho. Se invoca que, según doctrina administrativa citada en el propio escrito, el control en esta materia no supone sustituir el juicio técnico del órgano de contratación por el del recurrente, sino comprobar que no exista arbitrariedad, error patente, desviación de poder o ausencia de motivación, citándose expresamente la resolución 141/2022 del este Tribunal.

Así, en primer lugar, sostiene que el PCAP establece en su Anexo I, apartado 8.D parámetros objetivos para identificar ofertas anormalmente bajas y regula el procedimiento de justificación. Se indica que el acta 5 reflejaría que esos parámetros fueron aplicados por igual, identificándose varias ofertas en presunción de anormalidad, incluida la suya. Menciona doctrina administrativa según la cual la inclusión en presunción de anormalidad no determina la exclusión automática, sino la apertura del procedimiento contradictorio del artículo 149 LCSP.

A continuación, recoge datos del acta 7, donde la recurrente habría obtenido 43,00 puntos en la propuesta técnica y quedado tercera con 93,56 puntos, mientras que su oferta habría obtenido 40,00 puntos en propuesta técnica, 20,00 puntos en proposición económica y 95,00 puntos totales. Argumenta que el sistema de adjudicación no se basa solo en la puntuación técnica, sino en el conjunto de criterios previstos en el PCAP, incluyendo oferta económica y mejoras, que menciona como apoyo a la idea de que el régimen de ofertas anormalmente bajas se orienta a comprobar viabilidad.

Sostiene que las mejoras ofertadas relativas al número de visitas y compromiso de presencia en obra implican gastos de desplazamiento que debían contemplarse en la oferta económica y en la justificación. Afirma que el informe técnico sí analizó los gastos de desplazamiento, señalando que se aportaron cuadros desglosados de costes y que únicamente “parte de los desplazamientos” no quedó incluida de forma específica, pero que el informe concluye que no es cuantía significativa y que la oferta puede asumirlo con el margen disponible. En este punto, indica que la recurrente plantea una omisión parcial como motivo de exclusión. Además, indica que la recurrente alega la existencia de varias ofertas en presunción de anormalidad y la apertura del incidente de bajas, y sostiene que ello acreditaría el cumplimiento del procedimiento. De este modo, procedería a la identificación de ofertas, al requerimiento de justificación en tres días hábiles y a la fijación del plazo final de presentación (9 de marzo de 2026 a las 23:59).

Aborda lo que la recurrente afirma sobre el informe técnico, cuando expresa que este admite carencias de justificación y aun así acepta ofertas, y que se mencionan unas instrucciones internas del Director General de 8 de febrero de 2022 no publicadas en pliegos. La entidad sostiene, en cuanto a la suficiencia de la justificación, que el informe examina la oferta, identifica aspectos aportados, valora la baja, aprecia elementos no completamente especificados y concluye, tras valoración global, que es razonablemente viable. Afirma que, según la doctrina citada, la justificación no tiene que ser exhaustiva en sentido absoluto, sino suficiente para desvirtuar la presunción inicial y permitir una convicción razonable de viabilidad, citándose varias resoluciones y un acuerdo de un tribunal autonómico. En cuanto a la referencia a la instrucción interna de 8 de febrero de 2022, sostiene que del propio informe no resultaría que dicha instrucción sustituya al PCAP ni al artículo 149 LCSP, señalando que el informe comienza reproduciendo criterios del artículo 149 LCSP y del PCAP y solo después añade la referencia interna. De ello concluye que la recurrente no acreditaría alteración de pliegos, desigualdad



de trato o aplicación de una regla oculta, y que la aceptación se fundamenta en el informe técnico emitido al amparo del artículo 149 LCSP y del PCAP.

En cuanto al supuesto incumplimiento del PPT por no contemplar infografías, menciona que el Anexo IV del PPT prevé la entrega de al menos diez renders en alta resolución y determinadas impresiones en gran formato en fase de proyecto básico. Sostiene que el informe técnico trata expresamente esta cuestión y concluye que los gastos para infografías no representan una cuantía significativa que haga inviable la oferta, y encuadra el debate como una cuestión de ponderación dentro del juicio global de viabilidad.

Además, afirma que la recurrente sostiene que el informe técnico admite faltas de justificación y se limita a calificarlas de “no significativas” sin análisis económico suficiente, a lo que expresa que esa afirmación no se correspondería con el expediente y describe que el informe identifica la oferta, cuantifica la baja, enumera factores, analiza costes, valora partidas concretas y concluye viabilidad. Además, menciona una distinción doctrinal entre la motivación exigible para excluir y la exigible para aceptar una oferta.

Más tarde, sobre lo que la recurrente alega un “patrón general de error” en todas las ofertas aceptadas, por repetirse un criterio de “no significatividad”, indica que esta objeción sería genérica y que el artículo 149 LCSP exige valoración individual de cada oferta, afirmando que el informe técnico dedicaría apartados separados a cada licitador que presentó justificación. Se añade que la aplicación de una misma lógica valorativa (ponderar la significación real de omisiones parciales respecto de la viabilidad global) se presenta en el escrito como un modo de aplicación uniforme de un criterio técnico. Sobre el uso de la partida de imprevistos y otros márgenes, indica que la recurrente sostiene qué gastos de desplazamiento, infografías, costes obligatorios del ejercicio profesional y costes estructurales son costes ciertos que no pueden cubrirse con imprevistos u otros márgenes. Explica que el informe técnico no diría que todo coste ordinario deba cubrirse con imprevistos, sino que, para partidas accesorias no específicamente desglosadas, habría margen suficiente para asumirlas. Asimismo, se afirma que el propio PCAP exigiría en la justificación una reserva no inferior al 10 % de la oferta para imprevistos, presentándolo como un elemento contemplado por el pliego, destacando que lo relevante sería la viabilidad global valorada en conjunto.

Finalmente, recoge que la recurrente alega lesión de los principios de igualdad, transparencia y competencia efectiva por aceptación de ofertas presuntamente anormales insuficientemente justificadas, mencionando que el acta 5 evidenciaría la apertura del trámite respecto de varias ofertas. Resume el contenido de la resolución recurrida, indicando que recoge la identificación de ofertas en presunción de anormalidad, el requerimiento de justificación, la finalización del plazo, la relación de licitadores que presentaron documentación, la existencia del informe técnico de 18 de marzo, la propuesta de la mesa y la decisión de aceptar su oferta.

Finalmente, el escrito plantea una petición subsidiaria, incluso si el Tribunal apreciara que alguna cuestión concreta del análisis requiere aclaración adicional, y se sostiene que ello no justificaría la exclusión automática de su oferta, sino, en su caso, una retroacción limitada para aclaraciones.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

Examinado el recurso especial y las alegaciones realizadas en el informe, el expediente administrativo, así como las actuaciones que dieron lugar a la resolución de 23 de marzo de 2026, este Tribunal aprecia que la controversia se centra en la corrección jurídica de la admisión de determinadas ofertas incursas en presunción de anormalidad, decisión que debe valorarse a la luz del artículo 149 de la LCSP, del PCAP rector de la licitación y de la doctrina consolidada de este Tribunal y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El artículo 149.4 LCSP



dispone expresamente que *“se entenderá que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes cuando sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”* y añade, con carácter imperativo, que en tal supuesto *“la oferta deberá ser rechazada”*. Este mandato normativo no se limita a imponer un trámite formal de audiencia al licitador, sino que exige una verificación material, efectiva y suficientemente motivada de que la oferta presuntamente anormal resulta viable en términos compatibles con la correcta ejecución del contrato.

Con carácter previo, procede delimitar el alcance del control ejercido por este Tribunal. El presente pronunciamiento no sustituye el juicio técnico del órgano de contratación ni efectúa una nueva valoración económica de las ofertas, limitándose a verificar si la justificación presentada por los licitadores cumple el contenido mínimo exigido por el artículo 149 de la LCSP y por el Pliego rector de la licitación. La discrecionalidad técnica solo despliega sus efectos cuando existe una base fáctica suficiente; cuando la propia justificación reconoce omisiones o insuficiencias respecto de costes obligatorios fijados en el PCAP, dicha discrecionalidad queda jurídicamente desplazada.

En cuanto al art. 149.4 LCSP, no se exige una justificación exhaustiva o de precisión matemática, sino suficiente. Ahora bien, la suficiencia requiere necesariamente que se incluyan y cuantifiquen todos los costes mínimos que el Pliego identifica expresamente como parámetros de comprobación. La ausencia o infravaloración de cualquiera de dichos conceptos impide, por definición, considerar destruida la presunción de anormalidad.

Este régimen legal se ve reforzado en el presente caso por lo dispuesto en el PCAP, que en su Anexo I, apartado 8, regula de manera detallada el procedimiento y el contenido mínimo de la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad. En concreto, dicho anexo exige que el licitador aporte *“la documentación pertinente donde se justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o costes”*, precisando que en dicho desglose se verificará, *“al menos”*, la consideración de los *“costes de desplazamientos (dietas, combustible, repercusión de seguros del vehículo, impuestos, mantenimiento y amortización), el coste de honorarios de los técnicos del equipo ofertado y de los colaboradores externos, los costes de edición y reproducción de los proyectos técnicos, así como los gastos derivados de las mejoras ofertadas y de las condiciones especiales de ejecución”*, incluyendo igualmente *“una cantidad no inferior al 10 % de la oferta en concepto de reserva para posibles imprevistos”*. El propio pliego aclara que dicha justificación debe permitir comprobar la existencia y coherencia de los costes declarados y que la carga de la prueba de la viabilidad recae plenamente en el licitador.

A la vista de este marco normativo, resulta determinante el análisis del contenido literal del acta 7 de la mesa de contratación, de fecha 23 de marzo de 2026, en la que se examina el informe técnico de viabilidad de las ofertas anormalmente bajas. En dicho Acta se deja constancia de que, tras la lectura del informe técnico de 18 de marzo de 2026 y tras las aclaraciones formuladas por personal técnico, la mesa acuerda aprobarlo *“respetando la valoración suscrita por el personal encargado de realizar las evaluaciones”* y se señala expresamente que *“no cabe realizar un análisis contradictorio de las mismas, salvo valorar si en la aplicación de los parámetros contenidos en el Pliego se ha producido un error material o de hecho”*, concluyéndose finalmente que las ofertas analizadas *“pueden ser cumplidas a satisfacción de la Administración”*. Ahora bien, del propio informe técnico, incorporado al expediente y asumido por la mesa, se desprende —como se reconoce en la resolución impugnada— la existencia de conceptos no incluidos o incluidos por importes inferiores a los necesarios, apreciándose omisiones relativas a costes exigidos de forma expresa por el PCAP, lo que no es discutido por la Administración, sino relativizado mediante consideraciones genéricas acerca de su presunta escasa significación económica o su posible absorción.



Al respecto, sobre la reserva para imprevistos prevista en el PCAP, no puede utilizarse para cubrir costes ordinarios, previsibles y directamente derivados de las prestaciones contractuales o de las mejoras ofertadas, pues ello desnaturaliza su finalidad y vacía de contenido la exigencia de desglose individualizado de costes impuesta al licitador. Por otro lado, la valoración sobre la eventual “no significatividad económica” de un coste solo resulta jurídicamente posible una vez acreditada su existencia y cuantificación. No es admisible calificar como irrelevante un coste obligatorio que no ha sido previamente identificado y dimensionado por el licitador, pues ello supone sustituir la carga de la prueba que el artículo 149.4 LCSP impone al ofertante por una conjetura del órgano de contratación.

Este Tribunal considera que tal forma de proceder no satisface las exigencias del artículo 149 LCSP ni del PCAP. En efecto, cuando el propio expediente admite que la justificación presentada no incorpora todos los costes mínimos exigidos por el pliego o lo hace en cuantías insuficientes, no puede razonablemente afirmarse que la presunción de anormalidad haya quedado destruida, pues, conforme al precepto legal transcrito, una justificación incompleta es, por definición, insuficiente. La aceptación de la oferta en tales circunstancias supone sustituir la acreditación exigible al licitador por una valoración conjetural del órgano de contratación, desplazando indebidamente la carga de la prueba y vaciando de contenido el control legal de las ofertas anormalmente bajas.

Esta conclusión es coherente con la doctrina reiterada de este Tribunal. En particular, la Resolución de este Tribunal 145/2022 que declaró que *“cuando el análisis técnico revela la ausencia o insuficiencia de costes obligatorios conforme al pliego, no basta con afirmar su irrelevancia económica, siendo exigible una justificación completa y una motivación expresa que permita verificar objetivamente la viabilidad de la oferta; de lo contrario, la presunción de anormalidad no puede considerarse destruida”*, criterio que resulta plenamente aplicable al supuesto ahora examinado.

El razonamiento alcanzado por este Tribunal se encuentra, además, en plena sintonía con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, la Sentencia de 27 de noviembre de 2001, asuntos acumulados C-285/99 y C-286/99, Impresa Lombardini (ECLI:EU:C:2001:640), estableció que el Derecho de la Unión se opone a prácticas administrativas que permitan aceptar ofertas anormalmente bajas sin una verificación efectiva y completa de sus componentes económicos, subrayando que la autoridad adjudicadora debe comprobar materialmente la viabilidad de la oferta y no puede conformarse con explicaciones parciales o genéricas. En el mismo sentido, la Sentencia de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, Tax-Fin-Lex (ECLI:EU:C:2020:685), precisó que la aceptación de una oferta anormalmente baja solo resulta conforme a Derecho cuando la explicación aportada permite disipar razonablemente la sospecha de inviabilidad y acreditar que la oferta cubre la totalidad de la prestación contractual sin reducción de calidad ni incumplimiento de obligaciones.

Aplicando de forma conjunta estos criterios al presente caso, este Tribunal aprecia que la resolución impugnada admite ofertas respecto de las cuales subsisten dudas objetivas sobre su viabilidad, reconocidas en el propio expediente, sin que dichas dudas hayan sido neutralizadas mediante una justificación completa en los términos exigidos por el artículo 149 LCSP y por el PCAP.

La aplicación uniforme de un criterio incorrecto no subsana su ilegalidad. El principio de igualdad no ampara un trato homogéneo cuando el estándar aplicado es contrario a la ley o al pliego, ni legitima la admisión de ofertas cuya justificación resulte objetivamente insuficiente.



Tal circunstancia determina que el acto impugnado no resulte conforme a Derecho, pues la presunción de anormalidad no puede considerarse destruida cuando la justificación es incompleta y la motivación que sustenta su aceptación se apoya en apreciaciones genéricas no contrastadas.

Por todo lo expuesto, y únicamente tras este análisis, este Tribunal concluye que procede declarar la no conformidad a Derecho de la resolución de 23 de marzo de 2026, en cuanto admite las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

La aceptación de ofertas incursas en presunción de anormalidad sin una justificación completa y verificable no solo infringe el artículo 149 de la LCSP, sino que introduce un riesgo cierto para la correcta ejecución del contrato y para la competencia efectiva, al permitir ventajas económicas artificiales no acreditadas. El control ejercido por este Tribunal responde, por tanto, a una exigencia legal de tutela del interés público.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

La estimación del recurso especial interpuesto determina, en primer lugar, la anulación de la resolución de 23 de marzo de 2026, en cuanto acuerda la admisión de las ofertas incursas en presunción de anormalidad.

Dicha anulación trae causa directa de la apreciada infracción del artículo 149 de la LCSP y del PCAP, al haberse admitido ofertas cuya viabilidad no ha quedado acreditada en los términos legal y contractualmente exigibles. Igualmente procede acordar la retroacción de las actuaciones al momento procedimental inmediatamente anterior a la adopción del acuerdo de aceptación de dichas ofertas, esto es, al trámite de valoración de la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad. La retroacción se ordena con el alcance estrictamente necesario para la corrección del vicio apreciado, sin afectar a los actos válidamente realizados con anterioridad, de conformidad con el principio de conservación de los actos administrativos.

El trámite de retroacción que se acuerda no permite subsanar ex post la omisión de costes estructurales ni completar una justificación esencialmente incompleta, pues ello supondría una modificación material de la oferta económica y vulneraría el principio de igualdad de trato entre licitadores.

En ejecución de la retroacción acordada, el órgano de contratación deberá proceder a una nueva evaluación de la viabilidad de las ofertas presuntamente anormalmente bajas, con pleno respeto a lo dispuesto en el artículo 149 LCSP y a las exigencias establecidas en el PCAP, Anexo I, apartado 8, verificando de manera expresa, concreta y documentada que la justificación presentada explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes y que la oferta cubre la totalidad de las prestaciones contractuales exigidas, incluidos los costes derivados de las mejoras ofertadas y de las condiciones especiales de ejecución.

En el supuesto de que, tras dicha reevaluación, se constate que la justificación sigue resultando incompleta, insuficiente o fundada en hipótesis inadecuadas, deberá procederse a la exclusión de la oferta, en aplicación directa de lo dispuesto en el artículo 149.4 LCSP. A estos efectos, corresponde al órgano de contratación efectuar un análisis crítico de la justificación aportada, pudiendo rechazarla solo cuando, de forma motivada, quede desvirtuada su viabilidad. Asimismo, cuando la documentación presentada resulte incompleta, y siempre que no se haya requerido expresamente la aportación de concretos extremos en el trámite de justificación, deberá permitirse al licitador complementar su justificación mediante la presentación de la documentación necesaria para acreditar la viabilidad de su oferta, en aplicación del principio de proporcionalidad y con la finalidad de no excluir indebidamente proposiciones económicamente ventajosas por meras deficiencias formales.



Igualmente, dicha doctrina admite la posibilidad de compensación entre distintas partidas de coste —incluido el beneficio industrial— siempre que el licitador lo justifique adecuadamente y se acredite, en términos globales, la sostenibilidad económica de la oferta y la efectiva posibilidad de ejecutar el contrato en las condiciones ofertadas. En el supuesto de que, tras la referida reevaluación, se constate que la justificación sigue siendo incompleta, insuficiente o fundada en hipótesis inadecuadas, deberá procederse a la exclusión de la oferta, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.4 LCSP.

Finalmente, una vez realizada correctamente la nueva valoración o, en su caso, la exclusión de las ofertas que no superen el control de viabilidad, el órgano de contratación deberá recalcular la clasificación de las proposiciones y continuar el procedimiento de adjudicación conforme a Derecho, garantizando en todo caso el respeto a los principios de igualdad de trato, transparencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Estos son los efectos propios y necesarios de la estimación del recurso, sin que proceda, al no concurrir las circunstancias legalmente previstas, la anulación íntegra del procedimiento ni la retroacción a momentos anteriores a los aquí señalados.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades presentadas con compromiso de constitución de la ■■■, contra la resolución de 23 de marzo de 2026 por la que se acuerda la admisión de ofertas incursas en presunción de anormalidad dictado en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «servicios de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud, dirección de obra, dirección de ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud, para la construcción de un nuevo IES Modelo D3+B2.2 en Los Bermejales (Sevilla)» (Expediente CONTR 2025 0000602518 (95/ISE/2025/SC), convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, agencia pública empresarial adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía, anulando la resolución de 23 de marzo de 2026, procediendo actuar conforme al fundamento de derecho séptimo.

SEGUNDO. De conformidad con el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 73/2026, de 17 de abril.

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 partes 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.

