

**Recurso 566/2025**  
**Resolución 643/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 21 de octubre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación empresarial [REDACTED] (en adelante CEACOP o la recurrente), contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Obra nueva EDAR en los municipios de Vélez Rubio, Vélez Blanco y María (AL)», expediente número CONTR 2025 0000244733, convocado por la Dirección General de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 15 de septiembre de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 10.529.312,66 euros y se encuentra dividido en 3 lotes.

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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

**SEGUNDO.** El 6 de octubre de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación empresarial recurrente, contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 7 de octubre de 2025, se remite al órgano de contratación copia del recurso interpuesto y se le solicita que aporte el informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 10 de octubre de 2025, salvo el informe al recurso.

Con fecha 14 de octubre de 2025, este Órgano, por Resolución MC. 140/2025, adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, acordando asimismo la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Por la Secretaría del Tribunal, el mismo 14 de octubre 2025, se solicita al órgano de contratación que remita listado en el que consten todas las entidades licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación hasta dicho día, fecha de la adopción y notificación de la citada medida cautelar.

El citado 14 de octubre de 2025 se certifica por personal al servicio del órgano de contratación la inexistencia a dicha fecha de proposiciones presentadas a la licitación que se examina, lo que es remitido a este Tribunal.

Al constar dicha inexistencia de entidades licitadoras a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, no ha sido necesario dar el trámite de alegaciones previsto en el primer párrafo del artículo 56.3 de la LCSP.

El mismo día 14 de octubre de 2025, el informe del órgano de contratación al recurso interpuesto fue recibido en este Tribunal.

Por último, con fecha 21 de octubre de 2025 tiene entrada en el registro de este Órgano, asimismo a través del formulario de presentación general de la Junta de Andalucía, escrito suscrito por la persona representante de la asociación empresarial recurrente en el que manifiesta su decisión de desistir del recurso interpuesto y de la pretensión formulada en el mismo.

## **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. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

### **TERCERO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados»*.



Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados»*.

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016 de 17 de junio, 214/2017 de 23 de octubre y 233/2018 de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con los parámetros objetivos para considerar una oferta en presunción de anormalidad.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de la asociación recurrente su fin primordial es la representación, gestión, defensa, desarrollo y fomento de los intereses económicos-sociales, empresariales y asociativos comunes a sus miembros, que pertenecen al sector de la construcción, la consultoría y la obra pública.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en 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, el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares fueron publicados y puestos a disposición de las personas interesadas el 15 de septiembre de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 6 de octubre de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 a) y b) de la LCSP.

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

##### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación, solicitando a este Tribunal en cuanto al fondo que con estimación del mismo *«acuerde anular, por no ser ajustado*



*a Derecho, el apartado 8.D del anexo I, al que se remite la cláusula 10.5 del pliego de cláusulas administrativas particulares, por infracción del artículo 147.2 en relación con el artículo 132.2, ambos de la Ley de Contratos del Sector Público, ser contrarios a los principios de igualdad y libre concurrencia; procediendo a modificar el pliego y el anuncio de licitación».*

La referencia al apartado 2 del artículo 147 de la LCSP que realiza la recurrente en el solicita de su recurso, reproducido en el párrafo anterior, conforme al contenido del cuerpo del escrito de impugnación, ha de entenderse realizada al artículo 149 -ofertas anormalmente bajas- de la LCSP y no al 147 -criterios de desempate- de la misma norma.

En esencia, denuncia la recurrente que los parámetros objetivos para considerar una oferta en presunción de anomalía establecidos en los pliegos, cuando concurren tres o más empresas licitadoras, vulneran los artículos 132, 145 y 149.2 -en concreto en su apartado b- de la LCSP, por infracción de los principios de seguridad jurídica, igualdad, transparencia, concurrencia y libre competencia.

En este sentido, entre otras cuestiones, la recurrente reproduce el apartado 8.D -Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja- del anexo I -Características del contrato- del PCAP que, en lo que aquí interesa, dispone lo siguiente:

*«En cumplimiento del artículo 149.2 de la LCSP, a continuación se establecen los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormalmente baja, referidos a la oferta considerada en su conjunto, es decir, teniendo en cuenta tanto el precio como la totalidad de criterios de adjudicación distintos del precio.*

*(...)*

*3. Si concurren tres o más empresas licitadoras, se considerará anormalmente baja la oferta que cumpla con los dos criterios siguientes:*

*a) Que la oferta económica sea inferior en más de un 10 % a la media aritmética de todas las ofertas económicas presentadas.*

*b) Que la puntuación que le corresponda al resto de criterios de adjudicación distintos del precio sea superior a la suma de la media aritmética de las puntuaciones de todas las ofertas y la desviación media de estas puntuaciones (...).*».

Al respecto, afirma la recurrente que la exigencia de estos dos criterios de forma concurrente y simultánea atenta contra la libre competencia, atendiendo a los parámetros que se han tomado en consideración para las puntuaciones de las ofertas, sujetas a fórmulas o a criterios de ponderación subjetivos, llegándose al extremo de que, por aplicación de una fórmula matemática, será muy difícil o prácticamente imposible que existan ofertas que hayan de ser declaradas como anormalmente bajas. En este sentido, además, indica que en la práctica se atenta contra la innovación y las ofertas tecnológicamente avanzadas, que las empresas puedan ofrecer para ejecutar una obra a precios competitivos.

Tras lo cual, afirma el recurso que en la práctica parece que se pretende incentivar prácticas con umbrales de saciedad. Para justificar su argumento, la recurrente teoriza con un ejemplo poniendo de manifiesto determinadas circunstancias como que si todas las entidades licitadoras ofertan al tipo, o con una baja de un solo céntimo, o del 10%, ya no hay presunción de anomalía. Sobre ello, señala que si lo que se pretende es la fijación de un criterio de saciedad, se puede indicar de este modo, y no acudir a la fijación de un criterio que parece potenciar las prácticas colusorias que atentan contra la libre competencia.



Siguiendo con el ejemplo, en cuanto a los criterios de adjudicación distintos al precio, la recurrente indica que en caso de que tres o más ofertas sean puntuadas en un rango similar -por ejemplo 30 puntos de los 50-, trae como consecuencia que ninguna incurra en presunción de anormalidad o en el caso de que fueran muy similares de ser anormal lo sería con una diferencia de puntuación mínima, por ejemplo de 0,5 punto de 50 en total lo cual no parece considerarse lógico ni justo, aun menos cuando se eliminaría a la mejor valorada.

Entiende la recurrente que se han establecido discrecionalmente por el órgano de contratación unos criterios aparentemente objetivos que no vienen a cumplir el requisito exigido legalmente, pues en la práctica se ha conseguido el efecto perverso de que lo probable sea que no existan ofertas anormales, con lo que se restringe artificialmente la competencia.

Al respecto, señala la recurrente que dichos parámetros de anormalidad infringen lo dispuesto en el artículo 145 LCSP, cuando exige que el objetivo de la licitación administrativa es obtener la mejor relación calidad-precio y que esta relación calidad precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. En este sentido, manifiesta el recurso que se da la circunstancia de que una oferta mediocre unida a una baja claramente desproporcionada no importa cuál sea el importe, aparezca como no anormal. Para justificar dicho argumento se apoya en ejemplo que reproduce en una tabla, en la que según indica se observa que no hay ninguna oferta en presunción de anormalidad, por lo que cualquier baja económica es posible, “al límite podría hacerse una baja del 99%”.

Concluye la recurrente afirmando que *«el sistema establecido provoca que se falsee la libre competencia, dado que, en la práctica, por la exigencia de la concurrencia de los criterios “aparentemente objetivo” se impide la libre competencia de las empresas. Se viene a alterar la lógica de la temeridad. La exigencia de la relación calidad-precio exige que la mejor oferta para la Administración sea la que obtenga mayor calidad a menor precio. Es más, el propio órgano de contratación cuenta con la potestad de justificar motivadamente la no adjudicación de una obra, cuando sospeche que la oferta propuesta es inadecuada desde el punto de vista técnico, jurídico o económico. Lo que atenta contra la legalidad es implantar un sistema que en la práctica consigue que sea prácticamente imposible que existan ofertas anormalmente bajas, siendo ello contrario a la libre competencia, y falseando la concurrencia que preconiza la legislación de contratación administrativa.»*.

Acto seguido plantea otro ejemplo que según su entender ilustra lo expuesto, tras lo cual indica que cualquier oferta con una puntuación técnica no muy buena puede ser adjudicataria a base de ofertar muy económico, aunque debería ser considerada anormal en principio una oferta que se aleje tanto de lo indicado por la valoración del proyecto realizada por la administración, de tal forma que en el ejemplo se puede ver como adjudicataria a una empresa con una baja del 40% que se desvía en casi 17 puntos de la media; por el contrario, una oferta del mismo valor claramente mejor valorada técnicamente es despreciada a priori por anormal.

En definitiva, insiste la recurrente *«en que, con este pliego, una oferta mediocre puede ser adjudicataria a cualquier precio, llevándolo al límite a ofertar con un euro por ejemplo y no sería temeraria su oferta.»*.

Por último, denuncia la recurrente la infracción del artículo 149.2.b) de la LCSP. En este sentido, señala que dicho precepto exige que el órgano de contratación deba seleccionar aquellos criterios de adjudicación sobre los que sea más objetivo apreciar la anormalidad, estableciendo parámetros objetivos propios para cada uno de ellos, sin que necesariamente deba incluir parámetros sobre otros criterios que carezcan de trascendencia a los efectos de valorar la anormalidad de la oferta.

Así las cosas, a su juicio, si se aplica una fórmula objetiva a unos criterios apreciados subjetivamente, en su globalidad, difícilmente se podría entender que se está en presencia del cumplimiento de la exigencia



establecida en el artículo 149.2 LCSP, conclusión que fue la alcanzada por el informe 119/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

Como se ha expuesto en los antecedentes de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, interpuesto el escrito de impugnación que ahora se examina este Tribunal, mediante oficio de su Secretaría le solicita al órgano de contratación que aporte el informe al recurso, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. En concreto, y en lo que aquí interesa, se le requiere para que aporte *«Informe sobre la tramitación del mismo [del recuso que se analiza], así como respecto del fondo de la cuestión planteada»*.

Dicho informe, recibido en este Órgano el 14 de octubre de 2025, pone de manifiesto algunas actuaciones acaecidas en la tramitación de la licitación que se analiza y se opone con determinados argumentos a la medida cautelar de suspensión solicitada por la recurrente, pero en modo alguno -ni siquiera de forma indiciaria- se manifiesta respecto del fondo de la cuestión planteada en el escrito de recurso.

Tal ausencia por parte del órgano de contratación de alegación alguna sobre los argumentos vertidos por la recurrente en el escrito de recurso, contra los parámetros objetivos para considerar una oferta en presunción de anormalidad, que en cierta forma pudiese desvirtuar los razonamientos esgrimidos en el escrito de impugnación, sustrae a este Tribunal en su análisis de los argumentos del órgano de contratación de oposición al recurso, más allá de los contenidos en el procedimiento de licitación (v.g. Resoluciones 211/2021 de 27 de mayo, 537/2021 de 10 de diciembre, 465/2022 de 22 de septiembre, 102/2023 17 de febrero, 278/2023 de 19 de mayo, 79/2024 de 16 de febrero, 100/2024 de 13 de marzo, 416/2024 de 27 de septiembre, 64/2025 de 31 de enero, 214/2025 de 23 de abril y 276/2025 de 23 de mayo, de este Tribunal, entre otras muchas).

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el desistimiento al recurso interpuesto realizado por la asociación empresarial recurrente.**

Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el fondo de la cuestión controvertida. No obstante, con carácter previo al estudio de los motivos en que el recurso se sustenta, es necesario analizar la consecuencia jurídica del escrito de desistimiento presentado por la recurrente, al que se ha hecho referencia en el último párrafo del antecedente de hecho segundo, sobre el procedimiento iniciado en virtud del recurso especial interpuesto.

Al respecto, la LCSP no prevé de modo expreso el desistimiento de la recurrente como medio de terminación del procedimiento del recurso especial, por lo que ha de estarse a la regulación que sobre tal materia contiene la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que el artículo 56.1 de aquel texto legal dispone que *«El procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación se regirá por las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con las especialidades que se recogen en los apartados siguientes.»*

En este sentido, el artículo 84.1 de la citada LPACAP establece que *«Pondrán fin al procedimiento la resolución, el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico, y la declaración de caducidad.»*



De acuerdo con lo establecido en dicho artículo 84.1 de la LPACAP, el desistimiento pone fin al procedimiento, por lo que procede admitirlo y declarar concluido el presente procedimiento de recurso especial sin entrar a examinar sus motivos.

#### **SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa de oficio por este Tribunal.**

Mediante Resolución 642/2025 de 21 de octubre, este Tribunal declara concluido el procedimiento de recurso especial en materia de contratación número 562/2025, interpuesto por la misma asociación empresarial recurrente que formula el que ahora se examina, el mismo día 6 de octubre de 2025, igualmente contra el anuncio y el pliego de cláusulas administrativas particulares de otra licitación del mismo órgano de contratación y por los mismos motivos que el que ahora se examina; en concreto respecto a la licitación para las “Obras de depuración en varias provincias de Andalucía. Fase II”, expediente número CONTR 2025 0000327581, en la que también fue solicitada, y posteriormente adoptada, medida cautelar de suspensión. De dicho recurso 562/2025 la citada asociación empresarial recurrente presenta el mismo 21 de octubre de 2025, escrito de desistimiento en los mismos términos que el aquí enjuiciado.

En el fundamento séptimo de la mencionada Resolución 642/2025 de 21 de octubre, recurso 562/2025, este Tribunal de oficio acuerda imponer a la asociación empresarial recurrente una multa en cuantía máxima de 1.500 euros, en atención a la temeridad apreciada en la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 58.2 de la LCSP.

En este sentido, en cuanto a la imposición de multa de oficio respecto del recurso número 566/2025 que ahora se examina, este Tribunal ya se ha pronunciado en la citada Resolución 642/2025 de 21 de octubre, recurso 562/2025, debiendo estarse a lo allí acordado en la medida que, aunque se haya dictado una Resolución por cada recurso interpuesto, la multa es única y se ha impuesto en el procedimiento del citado recurso 562/2025 por las razones en aquella expuestas.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Declarar concluido el procedimiento del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la asociación empresarial [REDACTED], contra el anuncio de licitación y el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Obra nueva EDAR en los municipios de Vélez Rubio, Vélez Blanco y María (AL)», expediente número CONTR 2025 0000244733, convocado por la Dirección General de Infraestructuras del Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo Rural, aceptando el desistimiento realizado.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 140/2025 de 14 de octubre.

**TERCERO.** Declarar la apreciación de temeridad en la interposición del recurso debiendo estarse a lo acordado por este Tribunal en la Resolución 642/2025 de 21 de octubre, recurso 562/2025, en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de 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.

