

Recurso 505/2025
Resolución 579/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 19 de septiembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución, de 13 de agosto de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado «Suministro de víveres (congelados, fríos y secos) para los Centros Educativos Blanco White y Pino Montano, dependientes de la Diputación de Sevilla» (Expediente 2025/000025-PCA), respecto al **lote 1**, convocado por la Diputación Provincial de Sevilla, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 17 de febrero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados en la fecha indicada y a través del citado Perfil. El valor estimado del contrato asciende a 189.335,28 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Tras la tramitación procedimental correspondiente, el 13 de agosto de 2025 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato. El lote 1 fue adjudicado a la entidad [REDACTED] L. La citada resolución se publicó en el perfil de contratante y fue remitida a la empresa ahora recurrente el mismo día 13 de agosto.

SEGUNDO. El 3 de septiembre de 2025, la entidad [REDACTED] presentó recurso especial en materia de contratación en el registro de este Tribunal contra la resolución de adjudicación del lote 1 del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de 3 de septiembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras la reiteración correspondiente, tuvo posteriormente entrada en esta sede.



Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso con traslado de dicho escrito a los interesados por plazo de cinco días hábiles, las ha formulado en plazo la entidad [REDACTED]

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 concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por la Diputación Provincial de Sevilla, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 18 de junio de 2024 entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Diputación Provincial de Sevilla, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que su oferta ha sido excluida de la licitación.

TERCERO. Acto recurrible.

Aun cuando el acto sustantivamente impugnado es la exclusión, el recurso se interpone formalmente contra la adjudicación del lote 1 de un contrato de suministro, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el acto es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

QUINTO: Fondo del asunto: alegaciones de las partes

Con carácter previo, resulta conveniente exponer los siguientes extremos de interés que se extraen del expediente de contratación remitido:

- El lote 1 del contrato tiene por objeto “Congelados” y al mismo concurren tres entidades licitadoras -entre ellas, la recurrente-, estableciéndose el precio como único criterio de adjudicación. El valor estimado del lote 1 asciende a 98.289,26 euros.
- El apartado 8 del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) prevé que en el archivo electrónico C se presentará la propuesta económica. Su redacción es la siguiente: “(...) Las ofertas se presentarán necesariamente ajustándose respectivamente a los formatos de oferta establecidos en el ANEXO III-lote 1, ANEXO III-lote 2, ANEXO III-lote 3, expresando los precios unitarios, con un máximo de dos decimales, de todos los productos relacionados en las tablas.



La falta de presentación de los Anexos III específicos de los Lotes a los que se licite (1, 2 o 3), así como la inclusión de cualquier precio unitario superior al precio máximo unitario establecido para cada producto en el Anexo que acompaña al PPT, supondrá el rechazo de la proposición y la exclusión del licitador de la presente licitación”.

- El apartado 9.4 del Anexo I del PCAP establece lo siguiente: *“Ofertas anormalmente bajas. Método aritmético de determinación de las ofertas anormalmente bajas. Conforme a lo establecido en el artículo 149.2a) LCSP, los parámetros objetivos, referidos a la oferta considerada en su conjunto, que se aplicarán, en el orden en que se enumeran, para la determinación de una oferta como anormal serán los siguientes:*

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

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

3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.

4. Cuando concurren cuatro o más licitadores las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media y se procederá al cálculo de una nueva media solo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

(...)”.

- En la sesión de la mesa de contratación, de 12 de marzo de 2025, se procede a la apertura de los sobres que contienen las proposiciones económicas de las entidades licitadoras a los distintos lotes. Las ofertas económicas al lote 1 fueron las siguientes:

- [REDACTED] 91.435,17 euros
- [REDACTED] 97.185,80 euros
- [REDACTED] 76.902,43 euros

Conforme a los parámetros del pliego, el límite de anormalidad se encontraba en 79.657,02 euros, incurriendo [REDACTED] en presunción de anormalidad.

- El 20 de marzo de 2025, se emite requerimiento a la ahora recurrente para que justifique su oferta al lote 1 por estar incurso en presunción de anormalidad. Los términos del requerimiento son los siguientes: *«Habiéndose procedido en la Sede de la Diputación Provincial de Sevilla, a las 11:31 horas del día 12 de marzo de 2025, a la apertura de la documentación que contiene los criterios cuantificables mediante mera aplicación de fórmulas (SOBRE C) de las proposiciones presentadas en el procedimiento abierto, para la contratación del expediente de referencia, se ha detectado que la oferta presentada al lote 1 por [REDACTED] (...) incurre en presunta baja anormal de acuerdo con lo previsto en la cláusula 9.4 del Anexo I al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente en cuestión, la cual dispone lo siguiente:*

“Conforme a lo establecido en el artículo 149.2 a) LCSP, los parámetros objetivos referidos a la oferta considerada en su conjunto, que se aplicarán en el orden en que se enumeran, para la determinación de una oferta como anormal, serán los siguientes:



"(...)Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales (...)"

Por lo tanto, a resultas de los cálculos realizados, se establece como anormalmente baja la oferta inferior a 79.657,02 € (IVA no incluido) ascendiendo, sin embargo, su oferta a 76.902,43 € (IVA no incluido).

Por ello, se le requiere conforme a las previsiones del artículo 149.4 de la LCSP para que, en el plazo de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente al del envío del presente requerimiento, justifique razonadamente el importe anormalmente bajo de su proposición económica mediante la presentación de información detallada y desglosada de precios y documentos que resulten pertinentes a estos efectos >>.

- Tras la justificación pertinente de su oferta presentada el 28 de marzo de 2025 por [REDACTED] el 25 de abril de 2025 se emite informe de adjudicación que propone el rechazo de la oferta, acordándose la exclusión en la resolución de adjudicación.

Relatados estos antecedentes, procedemos a exponer las alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de la adjudicación del lote 1 *"retrotrayendo el procedimiento a fin de que se realice la correcta valoración de la justificación de oferta anormalmente baja presentada por nuestra empresa, y, consecuentemente, tras su aceptación, se acuerde la adjudicación del lote 1 a mi representada"*.

Funda esta pretensión en los siguientes motivos:

1. Proporcionalidad de la información y documentación presentada.

Alega que, de acuerdo con la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha plasmado en sus resoluciones que no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se han de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anomalía de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

Asimismo, estima que, si el órgano de contratación hubiese tenido dudas tras la justificación inicial, pudo requerirle información adicional en lugar de rechazar la oferta. Al no hacerlo, considera vulnerados los principios de proporcionalidad, buena fe y confianza legítima y el derecho de audiencia.

2. Comparación indebida con precios de terceros licitadores.

Aduce que el órgano de contratación ha realizado un análisis de precios unitarios y no de la totalidad de la oferta analizada integralmente que es como debería haberlo hecho. Cita una resolución del TACRC donde se señala que la evaluación de la viabilidad de la oferta requiere un análisis global de la misma, sin que pueda sustentarse en una única partida.



Añade que se utiliza el dato del precio unitario medio de las ofertas de los licitadores restantes, lo que resulta inadecuado porque el precio ofertado por cada licitador depende de sus circunstancias específicas que, en su caso concreto, son:

- Mejor precio de adquisición con fábricas y proveedores: dado sus volúmenes anuales de compra, puede negociar y adquirir los productos directamente a mataderos, productores, fabricantes o a grupos empresariales, lo que le permite obtener sensibles economías en el precio final por disminuir el canal de distribución.
- Localización de los almacenes desde donde sale la mercancía: alega que -como se indicó en el escrito de justificación- tiene sus almacenes principales en la localidad de Alcalá de Guadaíra, a tan solo 37 kilómetros del lugar de entrega del suministro; mientras el resto de los licitadores tienen, respectivamente, su domicilio en Andújar (Jaén) y en Salamanca.
- Aprovechamiento de rutas de distribución: señala que, a diferencia de sus competidores, al estar los lugares de entrega del suministro tan cerca de sus almacenes principales y en la misma ruta de otros lugares donde se realizan entregas, se lleva a cabo un considerable aprovechamiento de las rutas de distribución, lo cual se traduce en una disminución del costo total imputable a cada artículo.

Expone que, a la vista de lo anterior, el dato del precio unitario medio no necesariamente coincide con la realidad del mercado y que hay un notorio error de enfoque al basar la anormalidad en comparación de porcentajes de bajas con otros licitadores, cuando la doctrina exige que el debate se centre en justificar la seriedad de costes y no en equiparar precios con terceros licitadores, y la jurisprudencia solo exige ponderar los factores intervinientes en el propio coste ofertado.

3. Inclusión de precios simbólicos.

Alega que la doctrina viene interpretando que puede admitirse que los licitadores oferten un precio “simbólico” para algunos de los elementos de la prestación objeto del contrato siempre y cuando la retribución del contratista por aquella contraprestación se compense con cargo al precio general del contrato. Aduce que este criterio encuentra su base, entre muchas otras, en el principio de riesgo y ventura del contratista (art. 197 LCSP) que habilita al operador a diseñar su estrategia comercial. Cita en apoyo de esta argumentación una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y varias resoluciones de Órganos de recursos contractuales que vienen a indicar que tal posibilidad no anula la nota de onerosidad del contrato.

A continuación, señala que, si bien es cierto que incluyó algunos precios simbólicos en ciertos productos, ello no representa un desequilibrio económico en la rentabilidad del contrato en su conjunto, siendo una práctica acorde a los principios de libre competencia, estrategia comercial legítima y riesgo y ventura del contratista. Además, indica que, al contrario de lo manifestado en el “*informe de adjudicación*”, no todos los precios a los que hace referencia son precios simbólicos, sino que en algunos casos se trata de artículos cuyo coste de adquisición, derivado de las condiciones específicas de la empresa, permite que sean ofertados a un precio altamente competitivo, manteniendo un margen de rentabilidad adecuado. Señala que tal es el caso de los rollitos de primavera y empanada gallega de atún y salmón, adjuntando facturas de compra. Asimismo, apela a la experiencia y compromiso que la empresa ha demostrado en licitaciones anteriores a los mismos centros.

4. Similitud con las ofertas presentadas en el resto de los lotes del expediente.

Aduce que presentó la mejor oferta en los dos lotes restantes de la licitación porque tiene todos los elementos necesarios para hacer una oferta del más alto nivel competitivo; y que el hecho de que su oferta en el lote 1 fuera considerada anormalmente baja, atiende únicamente a la manera en la cual están delimitados los parámetros a



tales efectos, pues la oferta en este lote es muy similar a las realizadas en el resto de los lotes en los que no incurrió en presunción de anormalidad.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al recurso esgrimiendo, en síntesis, los siguientes argumentos:

1. La información aportada por la recurrente carece de soporte, corriendo a su cargo la prueba sobre la viabilidad de la oferta. En el desglose de costes destacan los de adquisición respecto de los cuales se limita a relacionar los de cada producto sin soporte documental alguno. La documental presentada consiste en distintos certificados de calidad conforme a las normas ISO y certificados de estar al corriente en sus obligaciones con la Agencia Estatal de Administración Tributaria y con la Seguridad Social, que no aportan información que permita sustentar el ahorro cuya justificación se persigue. El órgano de contratación reproduce parcialmente una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en cuanto a que la falta de exhaustividad de los datos aportados en la justificación no puede ser eliminada en base a que la mesa de contratación pudo haberle solicitado aclaración. Al margen de que debiera o no habersele solicitado aclaración, lo cierto es que tal y como esa justificación quedó incorporada al expediente no cumple la exigencia legal.
2. El muestreo reflejado en el informe de adjudicación no es óbice para considerar la oferta en su conjunto.
3. Pese a la generalidad de las afirmaciones de la recurrente y la falta de explicaciones concretas, lo que no permite cuantificar el ahorro que la inclusión de precios simbólicos supone en su oferta, en el informe técnico de adjudicación no hay pronunciamiento expreso en contra del citado argumento.
4. La similitud con las ofertas en el resto de los lotes de la licitación no es argumento válido porque la oferta de la recurrente no ha incurrido en presunción de anormalidad en aquellos.

III. Alegaciones de la entidad interesada

Se opone al recurso, esgrimiendo, en síntesis, los siguientes razonamientos:

1. La documentación aportada no acreditó suficientemente la viabilidad técnica ni económica de la oferta recurrente.
2. La recurrente cuestiona el análisis por partidas y el uso del precio medio como referencia. No obstante, el órgano de contratación detectó que el 25% de los productos presentaban precios inferiores en un 30% a la media, y un 12,5% presentaba bajas superiores al 60%, lo que constituye una tendencia sistemática que justifica el análisis detallado por partidas.
3. Los argumentos de la recurrente sobre economías logísticas, negociación directa con proveedores y proximidad geográfica no fueron respaldados por documentación acreditativa suficiente, como contratos, facturas, acuerdos comerciales o estudios de costes.
4. La recurrente parte de la premisa errónea de que las circunstancias logísticas, comerciales y operativas de los demás licitadores son menos favorables que las propias, lo que supone una mera especulación e incurre en una valoración parcial y sesgada puesto que:



- La distancia geográfica no determina por sí sola el coste logístico. Otros licitadores pueden contar con centros de distribución intermedios, acuerdos con operadores logísticos o rutas optimizadas que neutralizan la distancia.
- Las ventajas con proveedores no son exclusivas de la recurrente. El resto de los licitadores puede tener acuerdos comerciales, economías de escala, o estructuras empresariales que les permitan ofertar precios competitivos.
- El aprovechamiento de rutas de distribución tampoco es exclusivo. Otros operadores pueden integrar este contrato en rutas ya existentes, optimizando costes de forma similar.

En consecuencia, sostiene que no puede presumirse que la oferta de la recurrente sea más viable por comparación con circunstancias que desconoce o que supone sin prueba alguna.

5. Sobre la inclusión de precios simbólicos en la oferta, esgrime que el principio de onerosidad exige retribución real y proporcional y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea exige control y justificación. Asimismo, señala que el principio de riesgo y ventura no legitima precios simbólicos sin acreditación. Insiste en que la recurrente no ha acreditado documentalmente que los precios simbólicos estén compensados por el resto de la oferta y que solo ha intentado justificar tres artículos de los 56 que componen el lote, desconociéndose si los artículos justificados cumplen con las características técnicas exigidas en la contratación. Además, esta justificación parcial no permite despejar la presunción de anormalidad, ni acreditar la sostenibilidad de la oferta.

6. La experiencia previa de la recurrente no puede considerarse suficiente ni determinante en esta licitación. Aduce que *“Pretender que la experiencia previa supla la falta de acreditación en este procedimiento supone confundir dos planos completamente independientes: el pasado contractual, que ya ha sido ejecutado bajo unas circunstancias concretas, y el futuro compromiso, que exige garantías nuevas, verificables y ajustadas a las exigencias actuales. La solvencia debe demostrarse en cada procedimiento, sin que pueda presumirse por actuaciones anteriores, por muy satisfactorias que estas hayan sido”*.

7. Los datos económicos evidencian que no hay similitud entre los lotes de la contratación y que la proposición de la recurrente se encuentra muy por debajo del resto de licitadores. Además, la normalidad del mercado no se presume por analogía entre lotes, sino mediante el análisis comparativo entre ofertas que concurren al mismo lote.

SEXTO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

Es un dato no controvertido que la oferta económica de la recurrente en el lote 1 se hallaba incurso en presunción de anormalidad conforme al PCAP. Por esta razón, se le requirió su justificación tal y como exige el artículo 149.4 de la LCSP conforme al cual *«Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*



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

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado>>.*

Los términos del requerimiento efectuado a la recurrente para la justificación de su oferta en el lote 1 se expresan en el sentido de que <<(…) justifique razonadamente el importe anormalmente bajo de su proposición económica mediante la presentación de información detallada y desglosada de precios y documentos que resulten pertinentes a estos efectos >>.

En el escrito presentado por la recurrente para justificar su proposición expone como motivos que determinan su viabilidad -con la consiguiente explicación en cada caso- (i)la reducción de costes por implantación de la empresa en la zona y el aprovechamiento de rutas de distribución, (ii)la reducción de costes por el elevado volumen de ventas que permite la adquisición de productos a precios competitivos expresándose el volumen anual de facturación de los últimos años, (iii)la adquisición directa a fábricas, mataderos o grupos empresariales, y (iv) la reducción de costes por descuentos asociados al pago al contado y por implantación de la empresa en el sector y experiencia en la ejecución del contrato.

Asimismo, el escrito de justificación de viabilidad de la oferta sigue señalando que el coste final de la ejecución es la suma del coste de adquisición del producto, el coste de transporte y distribución y los costes de estructura. La recurrente argumenta que cuenta con un precio previo con sus proveedores, a la fecha de finalizar el plazo de presentación de la oferta, que es el que se compromete a mantener durante toda la duración del contrato; y añade que el coste general de adquisición, considerando la oferta en su totalidad, permite mantener un margen estable durante la vigencia del contrato, al equilibrarse la rentabilidad del precio ofertado en los productos de mayor consumo con las posibles pérdidas que podrían producirse en los precios simbólicos de algunos artículos puntuales de la oferta, cuya rotación, con base en su experiencia, es mucho menor.

En cuanto a los costes de transporte, efectúa sus cálculos sobre la base de dos entregas semanales a lo largo de 9 meses de duración original del contrato, partiendo de las distancias y tiempos entre la sede central de la empresa y el lugar de entrega del suministro, llegando a un coste total de 1.559,68 euros; a lo anterior añade el menor coste

que supone el tener rutas de distribución que prácticamente se solapan con las del contrato, para concluir que la media de pedidos que se cargan en una misma ruta son 5, lo que supone prorratear el coste total de transporte y aplicarlo a la distribución de este contrato ($100 / 5 = 20\%$), lo que arrojaría un resultado de **311,94 euros**.

Finalmente, tras los cálculos oportunos, indica que el coste total del contrato sería 63.282,46 euros, lo que arroja un beneficio de 13.619,97 euros, resultando un margen neto comercial en términos porcentuales del 17,71%.



Por su parte, el informe técnico (*informe de adjudicación* en la terminología utilizada en esta licitación) pone el énfasis para proponer el rechazo de la proposición en el bajo coste de adquisición de algunos productos, que no es respaldado ni acreditado por ninguna documentación más allá del propio escrito presentado, lo que “*suscita nuestras reservas sobre la viabilidad de su correcto cumplimiento*”. En tal sentido, manifiesta que un 25% de los productos ofertados por la recurrente presentan una baja superior al 30% respecto del precio medio de las restantes ofertas concurrentes, presentando un 12,5 % de los mismos bajas superiores al 60%.

Asimismo, el informe indica que el argumento del escrito de justificación relativo a que los precios simbólicos en algunos productos obedecen a su escasa rotación -según la experiencia en la ejecución de otros contratos con la Diputación- puede ser plausible en algún producto aislado, pero insostenible en otros “*como el nº 14 (Rollitos de primavera: 282 Kg.), nº 16 (Empanadas de atún: 336 Kg.), nº 21 (Flamenquín: 361 Kg.), nº 29 (Acedia: 456 Kg.), nº 34 (Delicias de mar: 306 Kg.), nº 43 (Lenguado: 294 Kg) o nº 47 (Pota: 480 Kg), tal y como puede apreciarse de las previsiones efectuadas tanto por las intendencias como los jefes de cocina de los respectivos centros educativos*”.

Pues bien, como punto de partida para resolver la controversia, hemos de referirnos -en lo que aquí interesa- a la doctrina de los tribunales de recursos contractuales en esta materia:

1. La verificación de la viabilidad de la oferta solo debe limitarse a la posibilidad de cumplimiento del contrato desde la perspectiva de la oferta de cada licitadora; en este sentido, la normativa sobre justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas no impone de forma absoluta la necesidad de valorar la coherencia económica de la oferta en sí misma considerada, sino si es viable que la licitadora ofertante la ejecute, de ahí que cobren especial importancia las condiciones de la propia licitadora.

No cabe, por tanto, al menos como principio, extender ese análisis de viabilidad de la oferta a aquellas partidas de la misma que quedan al arbitrio de la entidad licitadora, como ocurre con los gastos generales o el beneficio industrial, quien las puede incluir en el porcentaje que estime pertinente (Resolución 138/2017, de 5 de julio de este Tribunal).

2. No es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

La justificación de los argumentos habrán de ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja (Resolución 1584/2023, de 14 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que recopila su doctrina en la materia).

3. Si el impedimento para aceptar una oferta incurso inicialmente en baja anormal es en gran medida que la misma no está justificada en determinados aspectos o que algunas de las partidas presentan una considerable baja, por el principio de proporcionalidad y antes de proceder a su rechazo, procede solicitar aclaración con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se consideren necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta.

La posibilidad de aclaración y/o acreditación de determinados extremos de la oferta es aún más exigible si el requerimiento de justificación realizado por el órgano de contratación es genérico e impreciso, limitándose a reproducir el tenor del artículo 149.4 de la LCSP. La suficiencia de la información ofrecida por la entidad licitadora



para acreditar la viabilidad de su oferta ha de analizarse a la visa de lo solicitado por el órgano de contratación en su requerimiento (Resolución 105/2025, de 14 de febrero, de este Tribunal).

En el supuesto analizado, nos encontramos con que el requerimiento dirigido a la recurrente para justificar la viabilidad de la oferta es absolutamente genérico. No especifica nada en cuanto a los extremos o aspectos que deben justificarse, ni sobre su acreditación. Se limita a señalar que ha de justificarse la oferta mediante la presentación de información detallada y desglosada de precios y documentos que resulten pertinentes. Tal imprecisión en el requerimiento puede propiciar una justificación más vaga en cuanto a los aspectos que sustentan la viabilidad de la oferta o, como sucede en el presente caso, una justificación no contrastada con facturas, acuerdos comerciales u otros documentos que acrediten la viabilidad de la proposición, pese a la bajada excesiva en los precios unitarios de algunos productos. Es más, el propio informe al recurso y las alegaciones de la interesada fundan su oposición al recurso con carácter principal en la falta de acreditación de los argumentos esgrimidos en la justificación de la oferta y en que la recurrente no ha acreditado documentalmente que los precios simbólicos en algunos productos estén compensados por el resto de la oferta.

Desde esta perspectiva, la exclusión de la proposición por no justificar suficientemente el bajo nivel de los precios ofertados resulta contraria al principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 132.1 de la LCSP y ello por las siguientes razones:

- Ante las dudas suscitadas sobre la viabilidad de la oferta o la falta de acreditación de ciertos extremos, se debió pedir a la entidad licitadora aclaración y/o aportación de documentación que avalara los datos aportados, máxime a la vista del requerimiento en términos genéricos formulado por el órgano de contratación y teniendo en cuenta que no era elevado (un 3,5% aproximadamente) el porcentaje en que la oferta se situaba por debajo del límite a partir del que operaba la anormalidad.
- La oferta de la recurrente era la económicamente más ventajosa, por lo que su rechazo exigía una motivación rigurosa, no siendo suficientes dudas razonables, reservas ni presunciones sobre la viabilidad de la proposición.

Al haber apreciado este Tribunal el primer motivo de impugnación sobre vulneración del principio de proporcionalidad en el acto de exclusión por no haber dado previamente a la entidad recurrente la posibilidad de aclarar y acreditar documentalmente los extremos de su oferta cuyo cumplimiento generaba dudas al órgano de contratación, no resulta necesario entrar en el resto de los argumentos en que se sustenta la impugnación. En cualquier caso, hemos de puntualizar lo siguiente:

1. Como señala el Informe 119/18 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado *<<El artículo 149.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, además de establecer la obligatoriedad de contener en los pliegos estos parámetros objetivos, introduce como novedad que los mismos sean “referidos a la oferta considerada en su conjunto”.* Esta referencia legal suscita la duda, cuando existan otros criterios distintos del precio en las licitaciones, de si los parámetros objetivos no sólo han de tener en cuenta el precio, sino que además habrían de referirse necesariamente a todos los restantes criterios de adjudicación.

(...)

En este sentido, cabría pensar que con dicha expresión, por su similitud, se hace referencia al criterio sostenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales respecto de la interpretación del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en este punto. El TACRC ha defendido al respecto que “la consideración de anormalidad, salvo que los pliegos establezcan otra cosa, debe referirse al conjunto de la oferta económica, no a cada uno de sus componentes, pues no carece de lógica ni es temerario, en principio, hacer una oferta más baja en



una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada en las demás prestaciones” (Resolución 373/2018, de 13 de abril ó 476/2017, de 1 de junio, entre otras). Ahora bien, lo dispuesto en el TRLCSP no impide que el pliego establezca otra cosa, ya que como reconoce la Resolución 943/2017, de 19 de octubre de 2017, referida a un procedimiento de licitación con varios criterios de adjudicación “a este respecto ha de señalarse que el art. 152.2 TRLCSP no impone que las ofertas desproporcionadas deban calcularse sobre el total de la misma y no sobre cada uno de los bienes o servicios ofertados por lo que debe entenderse que ello entra dentro de la discrecionalidad del órgano contratante”. El literal del artículo 149.2 de la LCSP parece apuntar en el sentido analizado en estas Resoluciones>>>.

En consecuencia, asiste, en principio, la razón a la recurrente cuando manifiesta que el examen de viabilidad debe atender a la oferta en su conjunto y no solo a determinadas partidas o precios unitarios; sin perjuicio, claro está, que se constate efectivamente que dichos precios anormalmente bajos no impiden que la oferta pueda cumplirse con normalidad.

2. No puede acogerse el motivo del recurso relativo a que el dato del precio unitario medio no necesariamente coincide con la realidad del mercado y que hay un notorio error de enfoque al basar la anormalidad en comparación de porcentajes de bajas con otros licitadores. Al respecto, los parámetros de anormalidad previstos en el apartado 9.4 del Anexo I del PCAP recurren a la media aritmética de las ofertas presentadas para aplicar el valor al partir del que opera la anormalidad. El citado pliego ha sido aceptado por los licitadores al presentar sus ofertas y constituye *lex contractus* que vincula a aquellos y al órgano de contratación, no constando que haya sido impugnado en este particular extremo.

3. Carece de incidencia en orden a la apreciación de anormalidad o no en la oferta al lote 1, el hecho de que la recurrente presentara la mejor oferta en los otros dos lotes y no incurriera en presunción de anormalidad.

4. La experiencia demostrada en licitaciones anteriores no es argumento suficiente para defender la viabilidad de la oferta en una licitación posterior. Como señalamos en nuestra Resolución 105/25 “*procede recordar que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 19/2020 de 30 de enero, 450/2020 de 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio, 424/2022 de 11 de agosto y 316/2024, de 2 de agosto, entre otras), el carácter autónomo e independiente de un procedimiento de adjudicación respecto de otros coetáneos o anteriores*”. Sin perjuicio de lo anterior, sí puede resultar efectivo que se justifique cómo la experiencia previa ha podido permitir la obtención de condiciones excepcionales con proveedores u optimizar procesos con reducción de costes.

Con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe estimarse parcialmente y, en consecuencia, procede la anulación de la resolución de adjudicación del lote 1, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de la oferta de la recurrente, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de acreditar 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.

En este sentido, dada las funciones exclusivamente revisoras de este Tribunal respecto de los actos emanados de los poderes adjudicadores, la admisión o exclusión de la proposición de la recurrente compete al órgano de contratación; de tal suerte que, en el supuesto examinado, una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, hayan examinado la eventual información y documentación que haya aportado la entidad ahora recurrente a los efectos de acreditar la viabilidad de su oferta, podrá efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y decidir el órgano de



contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa en su caso, la aceptación o rechazo de aquella, sin que sea posible modificar la proposición inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021, de 6 de mayo, 196/2021, de 20 de mayo, 215/2021, de 27 de mayo, 497/2021, de 25 de noviembre, 555/2023, de 3 de noviembre, 169/2024, de 19 de abril y 378/2024, de 13 de septiembre, de este Tribunal).

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la resolución, de 13 de agosto de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado «Suministro de víveres (congelados, fríos y secos) para los Centros Educativos Blanco White y Pino Montano, dependientes de la Diputación de Sevilla» (Expediente 2025/000025-PCA), respecto al **lote 1**, convocado por la Diputación Provincial de Sevilla; y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto *in fine* de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación respecto al lote 1.

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.

