

Recurso 732/2025
Resolución 2/2026
Sección primera

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

Sevilla, 13 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el acuerdo del Pleno, de 27 de noviembre de 2025, por el que se adjudica el contrato denominado «concesión de la gestión del servicio de ordenación y regulación de aparcamientos de vehículos en la vía pública (O.R.A.) del municipio de Utrera» (Expediente CSV03/2025), convocado por el Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 1 de julio 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 de concesión de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 3.892.624,09 euros (€).

Con fecha 2 de julio de 2025 figuran publicados en el perfil de contratante el acuerdo de inicio del expediente, la memoria justificativa y el documento de aprobación del expediente, y posteriormente, con fecha 10 de julio de 2025, la tabla con los valores monetarios de los que han derivado los cálculos totales de la inversión.

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.

Mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Utrera, de 27 de noviembre de 2025, se adjudicó el contrato mencionado. La adjudicación fue publicada en el perfil de contratante el 28 de noviembre de 2025.

SEGUNDO. El 22 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad citada en el encabezamiento contra la adjudicación, alegando como incumplimiento concreto la omisión del trámite preceptivo de comprobación y justificación de las ofertas incursas en valores anormales, conforme a lo establecido en el pliego de cláusulas

administrativas particulares (PCAP) y el artículo 149 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, antes de adjudicarse el contrato.

Tras la solicitud formulada por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación con traslado del escrito de recurso, se ha recibido en esta sede la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por parte de los interesados por plazo de cinco días hábiles, las ha formulado en plazo la entidad ■

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 artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Según alega la recurrente, la correcta aplicación de la fórmula para detectar ofertas anormalmente bajas, establecida en el Anexo V del PCAP, determinaba que las ofertas económicas de las tres primeras clasificadas debían ser sometidas al citado trámite de justificación, circunstancia que fue puesta de manifiesto por la entidad recurrente a la mesa y al órgano de contratación, de lo cual se desprende su interés pues podría resultar adjudicataria.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto se recurre la adjudicación de un contrato de concesión de servicios con un valor estimado superior a 3 millones de euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44. Apartados 1.c) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del recurso: Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La entidad recurrente alega como incumplimiento concreto la omisión del trámite preceptivo de comprobación y justificación de las ofertas incursas en valores anormales, conforme a lo establecido en el pliego de cláusulas



administrativas particulares (PCAP) y en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, antes de adjudicarse el contrato.

Fundamenta su recurso en la omisión por parte del órgano de contratación de un trámite calificado esencial: el procedimiento de comprobación y justificación de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, conforme a lo dispuesto tanto en el art. 149 de la LCSP, como en el propio PCAP. Según alega la recurrente, la correcta aplicación de la fórmula para detectar ofertas anormalmente bajas, establecida en el Anexo V del PCAP, determinaba que las ofertas económicas de las tres primeras clasificadas (■■■, ■■■ y la propia ■■■) debían ser sometidas al citado trámite de justificación, circunstancia que fue puesta de manifiesto por la entidad recurrente ante la mesa de contratación.

No obstante, la mesa de contratación, apoyándose en un informe técnico aportado a la causa, decidió no abrir tal procedimiento al considerar que los estudios económicos aportados junto a las ofertas resultaban suficientes para justificar la viabilidad de las propuestas incursas en presunción de anormalidad.

Considera que dicha actuación contraviene el carácter imperativo del art. 149 de la LCSP y las remisiones expresas de los pliegos a dicho precepto legal. Como refuerzo de su pretensión, cita la Resolución 929/2025, de 19 de junio de 2025, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que analiza y declara el carácter preceptivo de dicho trámite de audiencia y justificación en situaciones análogas, aun cuando los pliegos puedan aludir a la suficiencia del estudio económico inicialmente aportado. La recurrente sostiene que, en virtud de esta doctrina y el tenor literal de la normativa aplicable, la omisión constituye una vulneración del procedimiento legalmente establecido y una causa de nulidad del acto de adjudicación.

Por todo ello, solicita expresamente la anulación del acuerdo de adjudicación y la retroacción del procedimiento de licitación al momento anterior a la propuesta de adjudicación, de modo que se abra el preceptivo trámite de justificación de las ofertas incursas en valores anormales. En caso de que, tras la justificación o eventual exclusión de ofertas, la recurrente pasara a ser la oferta mejor clasificada, reclama que sea propuesta como adjudicataria siguiendo el procedimiento legal.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En las consideraciones jurídicas del informe, se reproduce y analiza el contenido del art. 149.2 de la LCSP, que exige que los pliegos establezcan parámetros objetivos para identificar ofertas anormalmente bajas, referidos a la oferta en su conjunto, especialmente en procedimientos con pluralidad de criterios de adjudicación, como ocurría en este caso. El PCAP del expediente regulaba estos parámetros en el Anexo V, detallando la fórmula para detectar ofertas anormales en función del número de licitadores y los porcentajes obtenidos en los criterios de calidad.

Aduce también que el propio pliego preveía que los estudios económicos presentados por cada empresa servirían de base para analizar las ofertas que resultaran incursas en presunción de valores anormales. Asimismo, señala expresamente que, al haberse demostrado en el análisis técnico y documental, la viabilidad de las ofertas clasificadas como anormalmente bajas, no fue necesaria la solicitud de una mayor aclaración o la exclusión de las mismas.

Por otro lado, en cuanto a la posible nulidad de la adjudicación del contrato y la eventual retroacción del expediente, se opone a tales pretensiones en virtud de la adecuación del procedimiento a lo estipulado en los pliegos y en la normativa aplicable.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Se opone al recurso esgrimiendo, en síntesis, que la cláusula 10.3 del PCAP indica que el Ayuntamiento, después del análisis pertinente del estudio económico de las ofertas que resulten anormalmente bajas, puede concluir, sin necesidad de solicitar mayores aclaraciones, en la viabilidad de las ofertas. Y añade que, mientras el rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados (“motivación reforzada”), cuando de lo que se trata es de



admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva; considerándose suficiente la motivación incorporada al informe que sirvió, tanto a la mesa como al órgano de contratación, para admitir la viabilidad de la oferta y posteriormente adjudicar el contrato.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

El Anexo V del PCAP establece expresamente los parámetros para la detección de ofertas anormales cuando concurren tres o más licitadores -como en el supuesto examinado-, mediante la fórmula:

$$- O > MAO * (1,12 - (0,04 * C)).$$

Siendo:

- O: Canon ofertado
- OL: Canon del otro licitador
- MAO: Media aritmética de los cánones ofertados
- C: (Calidad): % de puntos obtenidos en conjunto en los criterios de adjudicación distintos al canon,
- siendo 0 puntos = 0% (0) y máximo puntos= 100% (1).

Aplicando dicha fórmula, resultó acreditado que tres ofertas superaban el umbral de anormalidad fijado por el PCAP. Así, se reconoce en el informe sobre las justificaciones de bajas anormales emitido el 17 de octubre de 2025, del que resulta la anormalidad de las proposiciones de:

1. ■
2. ■
3. ■

De este modo, en el acta de la sesión de la mesa de contratación de 24 de octubre de 2025, se indica que: <<En el informe, atendiendo a lo dispuesto en el Anexo V, apartado C parámetros para la detección de ofertas anormales, al PCAP que dice: “el estudio económico presentado servirá de base para analizar la oferta en caso de que resultase anormalmente baja...” se examinan los estudios de viabilidad económica de todas y cada una de las empresas licitadoras, comprobándose que las justificaciones de las tres empresas incursas en temeridad cumplen con los requisitos exigidos, siendo suficiente para ser incluidas en el procedimiento de adjudicación>>.

Se desprende, pues, que no se realizó requerimiento de justificación de viabilidad de las ofertas que incurrían en valores de anormalidad.

En este sentido, el artículo 149 de la LCSP establece de forma imperativa que, detectada una oferta incursa en presunción de anormalidad, el órgano de contratación “deberá requerir” al licitador para justificar su viabilidad. En este sentido, señala en el artículo 149.4 que:

“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.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”.

El apartado 3 de la cláusula 10 del PCAP señala que:

“En el anexo V se deberán incluir los parámetros objetivos que permitan identificar los casos en los que una oferta se considere anormalmente baja. En tal caso, se deberá dar audiencia por medios electrónicos a la persona licitadora para que justifique la viabilidad de su oferta de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, y solicitar el asesoramiento técnico del servicio correspondiente. La mesa de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por la persona licitadora a través del de la Plataforma de Contratación del Sector Público en plazo y elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por la persona licitadora y los informes técnicos, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente 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, y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación prevista en el apartado siguiente.

En general, se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica, o porque vulneran la normativa sobre subcontratación. El estudio económico presentado servirá de base para analizar la oferta en caso de que resultase anormalmente baja, sin perjuicio de que el órgano de contratación o los servicios técnicos que deban analizar este aspecto puedan solicitar cuantas aclaraciones y documentación estimen oportunas para su clarificación. Las ofertas no justificadas mediante el estudio económico exigido en el presente pliego podrán entenderse como temerarias y podrán rechazarse”.



La redacción de la actual LCSP (artículo 149) permite superar las dudas que planteaba el tenor literal del derogado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), cuyo artículo 152 abordaba la aplicación potestativa de los parámetros reglamentariamente fijados para el órgano de contratación en los casos en los que el único criterio de valoración aplicable fuera el precio. Así, frente a la interpretación de que la identificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad, a menos que se estableciera en los pliegos con carácter obligatorio, era potestativa para el órgano de contratación, se opuso que esta interpretación concedía al órgano encargado de la valoración un margen de apreciación sobre un extremo esencial, lo que parecía poco coherente con el principio de seguridad jurídica y con los principios de transparencia e igualdad de trato de los licitadores, que desconocerían de antemano en qué supuestos la Administración contratante podría, o no, considerar sus ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados.

La LCSP, de este modo, en el art. 149, es contundente en este punto; puesto que abre la posibilidad de que los pliegos establezcan unos parámetros objetivos para apreciar el carácter anormalmente bajo de las ofertas distintos a los previstos reglamentariamente, y no cabe plantear si la aplicación de los parámetros de anormalidad es potestativa para la mesa o para el órgano de contratación. El trámite del art. 149 LCSP es obligatorio, y los pliegos ni pueden excluirlo ni sustituirlo por la mera aportación de un estudio económico. Menos aún el órgano de contratación, previendo los pliegos la aplicación de lo dispuesto en el artículo 149 del texto legal, puede estimar *motu proprio* esta suficiencia sin requerir y valorar una justificación de viabilidad. En este sentido, la omisión del requerimiento constituye vicio de nulidad de pleno derecho por prescindirse del procedimiento legalmente establecido.

Ante la existencia de ofertas económicas anormalmente bajas se ha de abrir el cauce para la justificación (LCSP art. 149). Se tratará pues de determinar si la oferta es susceptible de normal cumplimiento y destruir la presunción de baja anormal. La omisión del trámite esencial, en el presente caso, es claro, pues se detectaron tres ofertas incursas en anormalidad, y no se realizó requerimiento alguno a los licitadores afectados. Siendo esto así, la mesa de contratación se limitó a considerar suficiente la documentación aportada en el sobre económico, sin activar el procedimiento del art. 149 LCSP. Esta actuación vulnera el art. 149 LCSP, y en concreto la cláusula 10.3 del PCAP.

Ello supone la omisión de un trámite preceptivo que constituye una causa de nulidad de pleno derecho conforme al art. 39.1 LCSP en relación con el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por ello procede, declarar nulo el acuerdo de adjudicación.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso.

Procede pues declarar la nulidad del acto de adjudicación y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a la propuesta de adjudicación, a fin de requerir a los licitadores afectados para que justifiquen la viabilidad de sus ofertas conforme y estrictamente en los términos precisos aplicables al caso, conforme el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP, y una vez realizado, continuar la tramitación hasta dictar nueva propuesta y adjudicación.

Vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el acuerdo de adjudicación del Pleno de 27 de noviembre de 2025 dictado en el procedimiento de adjudicación del contrato denominado «concesión de la gestión del servicio de ordenación y regulación de aparcamientos de vehículos en la vía pública (O.R.A.) del municipio de Utrera» (Expediente CSV03/2025), convocado por el



Ayuntamiento de Utrera (Sevilla), anulándolo a efectos de retrotraer el expediente conforme a lo establecido en el fundamento de derecho séptimo.

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

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.

