

Recurso 83/2026
Resolución 136/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 6 de marzo de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■■■, contra el Acuerdo de la mesa de contratación de la Universidad de Sevilla de 29 de enero de 2026, por el que se acordó la exclusión de su oferta por no considerar suficientemente justificada la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad, y la Resolución de adjudicación de la Rectora de la Universidad de Sevilla de 13 de febrero de 2026, en el procedimiento de contratación denominado “Acuerdo Marco de servicios de auditorías y/o de revisión de cuentas justificativas de proyectos de investigación y transferencia del conocimiento de la Universidad de Sevilla financiados por organismos externos” (Expediente 25/AMAUDITORIASINVES), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Tal como consta en el expediente administrativo aportado por el órgano de contratación, el día 6 de julio de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el día 7 de julio en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del Acuerdo Marco indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el citado día 7 los pliegos y demás documentación que rige la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en la citada Plataforma. El valor estimado del contrato asciende a 1.170.000,00 euros, IVA excluido.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. La mesa de contratación procedió a la apertura de ofertas evaluables mediante criterios automáticos, detectándose que varias proposiciones, entre ellas la presentada por ■■■ (en adelante, la recurrente), se encontraban incursas en presunción de anormalidad, iniciándose el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149.4 LCSP.



Tras la presentación de alegaciones por la recurrente y la emisión de informe del Servicio de Ingresos y Justificaciones del Área de Investigación, de 2 de diciembre de 2025, la mesa de contratación, mediante Acuerdo de 29 de enero de 2026, notificado el mismo día, acordó la exclusión de la oferta de aquella.

TERCERO. Con fecha 13 de febrero de 2026, la Rectora de la Universidad de Sevilla dictó resolución de adjudicación en el procedimiento de referencia.

CUARTO. Con fecha 16 de febrero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el escrito de recurso especial interpuesto por la recurrente contra el Acuerdo de exclusión de 29 de enero de 2026 y contra la Resolución de adjudicación de 13 de febrero de 2026.

Mediante oficio de la secretaría del Tribunal del día 17 de febrero, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo pedido fue recibido en este Órgano el 20 de febrero de 2026.

QUINTO. A la vista de la relación de licitadores aportada por el órgano de contratación, con fecha 20 de febrero de 2026 la Secretaría de este Tribunal Administrativo requirió al resto de empresas participantes en la licitación, como interesadas en el presente recurso especial en materia de contratación, para que, en el plazo de cinco días hábiles desde el envío la notificación, formularan alegaciones. No se han presentado alegaciones en plazo.

SEXTO. Solicitado, por la Administración, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato, este se produce con la presente resolución, a la vista de la celeridad en la resolución del presente recurso especial tras la finalización del plazo de alegaciones concedido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso especial planteado contra su exclusión del procedimiento y contra la resolución de adjudicación de la contratación antes referida, de acuerdo con el artículo 48 LCSP.

Esta entidad ostenta un claro interés legítimo, ya que, de ser estimado su recurso, obtendría un beneficio directo, pudiendo convertirse en adjudicataria del Acuerdo marco, junto con las empresas incluidas en la Resolución de adjudicación de 13 de febrero de 2026.



TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la exclusión de la recurrente y la resolución de adjudicación recaída en procedimiento de licitación relativo a un Acuerdo marco, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que los actos recurridos son susceptibles de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44, apartados 1.b) y 2.c), LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, la resolución de exclusión fue puesta a disposición de la recurrente el día 29 de enero de 2026 y la de adjudicación el 13 de febrero, por lo que, computando desde dicho día el recurso presentado el 16 de febrero de 2026, dirigido a este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 LCSP.

QUINTO. 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.

Como ya se ha dicho, la recurrente impugna dos actuaciones: por un lado, el Acuerdo de la mesa de contratación de 29 de enero de 2026, por el que se acuerda la exclusión de su oferta; y, por otro, la Resolución de la Rectora de 13 de febrero de 2026, por la que se adjudica el Acuerdo marco a otras entidades, resolución que se afirma trae causa del acuerdo de exclusión.

Relata la recurrente que, tras la apertura del sobre con la oferta económica, la Mesa comunicó que la oferta de aquella para ayudas ordinarias estaba incurso en presunción de anormalidad conforme al Anexo III del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y el artículo 149 LCSP. Dentro del plazo, la actora presentó escrito de justificación de viabilidad acompañado de anexos:

- Anexo 1: nóminas del personal imputado (octubre 2025) y facturas del socio auditor.
- Anexo 2: extracto del XIX Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública, para acreditar cumplimiento laboral.
- Anexo 3: certificados de buena ejecución de contratos análogos emitidos por entidades públicas y privadas.

Según el escrito, la justificación incluía desglose de costes directos de personal, costes indirectos y margen de beneficio, concluyendo la viabilidad económica de la proposición.

El Servicio de Ingresos y Justificaciones de la Universidad de Sevilla emitió informe de 2 de diciembre de 2025, proponiendo no aceptar la justificación. El acuerdo de exclusión de 29 de enero de 2026 se fundamenta en dos motivos principales:



1. Discrepancia entre el personal ofertado como mejora (sumado al mínimo, tres profesionales B-1 y tres C-2) y el personal usado en el cálculo de costes (un B-1, un C-2 y dos C-3).
2. Mención genérica a falta de acreditación de cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales o laborales, más allá de retribuciones y jornada según convenio.

La recurrente alega que el órgano de contratación adjudicó mediante resolución de 13 de febrero de 2026, sin haber expirado el plazo para recurrir el acuerdo de exclusión, consolidando el perjuicio y apoyándose expresamente en la propuesta de la mesa de 29 de enero de 2026.

Sostiene, en el ámbito de los fundamentos de Derecho, que el acuerdo de exclusión es un acto de trámite cualificado recurrible, por decidir sobre la adjudicación y producir indefensión, y que la resolución de adjudicación es un acto definitivo recurrible que culmina el procedimiento sobre la base de una exclusión ilegal. La recurrente sostiene que cumplió escrupulosamente, justificando de forma detallada el bajo precio.

Para ello, se presentan cuatro motivaciones principales:

1. El escrito afirma que el órgano de contratación habría incurrido en error manifiesto al confundir la adscripción de medios con la dedicación efectiva.

Según la actora, en el criterio “número de efectivos adscritos”, la oferta de la recurrente representaría un compromiso de disponibilidad de un equipo amplio para ejecutar múltiples contratos basados simultáneamente, en línea con el volumen previsto con una estimación de 325 proyectos/año. La justificación de costes para un trabajo concreto debe basarse en una estructura de costes real y eficiente, siendo habitual que las tareas las realicen técnicos (C-3) bajo supervisión de jefes de equipo (C-2) y dirección de socio auditor (B-1). Así, exigir que el cálculo se haga como si intervinieran en la ejecución todos los efectivos ofertados (tres B-1 y tres C-2, según la premisa del acuerdo) sería irreal e ineficiente. La justificación presentada demuestra que el precio es viable con una estructura de equipo lógica y eficiente, y el compromiso de adscripción de más personal de alta cualificación garantiza la capacidad de replicar este servicio para un alto volumen de proyectos, que es precisamente el objeto de la mejora ofertada.

2. Se argumenta que la exclusión es la medida más grave en un procedimiento de contratación y que, ante dudas o inconsistencias en la justificación, la Mesa debió solicitar aclaraciones en el marco contradictorio del artículo 149 LCSP, en lugar de excluir directamente, lo que se califica de desproporcionado y contrario a la finalidad de la norma.

3. Se expone que la viabilidad no se limita a un cálculo teórico, sino en certificados de buena ejecución expedidos por diferentes entidades públicas y privadas, indicando que se han prestado trabajos idénticos a precios incluso inferiores sin merma de calidad. Se afirma que el órgano de contratación ignoró esta prueba empírica que demuestra de forma fehaciente que la oferta es viable y solvente.

4. En cuanto al cumplimiento de obligaciones sociales y laborales, se sostiene que, frente a la imputación genérica del informe técnico (relativa al art. 149.4.d LCSP), el núcleo de la justificación era el análisis de costes laborales conforme al convenio aplicable y que se aportaron nóminas reales, que



acreditan pago de salarios y cotizaciones por encima de lo exigido. No cabe mayor prueba del cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales.

Por último, se solicita la nulidad de la adjudicación por traer causa directa de un acto previo ilegal (la exclusión), al haberse adjudicado prescindiendo de una oferta válida y potencialmente ganadora, vulnerando principios de igualdad, no discriminación y concurrencia.

En cuanto a su petición, la recurrente solicita la anulación del acuerdo de exclusión, la nulidad de pleno derecho de la adjudicación, la declaración de suficiencia de la justificación y la readmisión de su oferta y la retroacción del procedimiento. Asimismo, solicita que se tenga como prueba el expediente administrativo completo, así como la suspensión de la tramitación del procedimiento, incluida la formalización del contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Las alegaciones de la recurrente no son compartidas por el órgano de contratación, argumentándolo a través de su informe de 19 de febrero de 2026, en las siguientes razones principales.

La justificación de los valores presuntamente anormales de la oferta de la recurrente fue examinada por el Servicio de Ingresos y Justificaciones del Área de Investigación, que emitió informe desfavorable el 2 de diciembre de 2025. La mesa propuso la exclusión, notificada el 29 de enero de 2026 a través de la Plataforma de Contratación.

A la vista del recurso de la empresa actora, el órgano de contratación alega, en cuanto a la incorrecta valoración de la justificación presentada y error manifiesto en el informe técnico, que el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) señala, en su cláusula quinta, que el personal mínimo que el licitador debe adscribir a cada contrato basado es de un coordinador o responsable perteneciente al grupo profesional B, nivel 1 (funciones asumibles por socio director u otro socio auditor inscrito en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas), y un profesional del grupo profesional C, nivel 2. Añade el PPT una previsión para acumulación de trabajos simultáneos, de forma que si un adjudicatario acumula más de diez revisiones simultáneas, la Universidad puede exigir la adscripción de más personal:

- Por cada diez trabajos simultáneos: un profesional C, nivel 2.
- Por cada treinta trabajos simultáneos: un profesional B, nivel 2.

Los grupos y niveles señalados son los definidos, para el área de Consultoría, en el Convenio colectivo estatal vigente y aplicable.

Asimismo, el criterio de valoración del Anexo III del PCAP “Número de efectivos adscritos a la prestación del servicio (máximo 25 puntos)”, dice que se valorará el compromiso del licitador de adscribir a la ejecución de los contratos basados en el presente Acuerdo marco, un mayor número de personal que el mínimo exigible en el Pliego de Prescripciones Técnicas, conforme a la siguiente ponderación:

- Por cada profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 1, se asignará 10 puntos.
- Por cada profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2, se asignará 5 puntos.



EL PCAP subraya que la oferta vincula igualmente para el supuesto de acumulación de trabajos, haciendo la misma referencia al Convenio colectivo vigente.

La recurrente presentó la siguiente oferta, en lo que aquí interesa:

Oferta económica 690 euros (Iva no incluido) que supone una baja del 23,33%.

2 días hábiles para la entrega del informe de auditoría. (límite establecido para considerar la oferta desproporcionada).

Nº de efectivos:

Número de profesionales pertenecientes al grupo profesional B, nivel 1: 2 personas.

Número de profesionales pertenecientes al grupo profesional C, nivel 2: 2 personas.

En la justificación, la recurrente alega condiciones excepcionalmente favorables: equipo cualificado y experiencia que reduce horas y costes. Aporta datos de costes del personal, pero —según el informe— esos datos no coinciden con lo ofertado porque se refieren a un equipo formado por un B-1, un C-2 y dos C-3, además de aportar nóminas con altas muy recientes que, a juicio del órgano, no concuerdan con la afirmación de experiencia dilatada. También indica que la empresa actora invocó, como respaldo de viabilidad, la solvencia técnica acreditada con certificados de buena ejecución.

A la vista de lo anterior, el órgano concluye que la oferta no está justificada, ya que la recurrente justifica económicamente la oferta con coste de personal de categoría diferente (inferior) a la comprometida. Niega que exista confusión sobre adscripción y dedicación: a su juicio, para determinar viabilidad deben considerarse oferta técnica y precio.

Afirma que si la recurrente fuese adjudicataria de un contrato basado, la Universidad podría exigir la ejecución con los medios comprometidos, en el plazo y precio ofertados y que no sería admisible ejecutar de otra manera, aunque el licitador lo presente como práctica común del sector. Como refuerzo, el informe cita doctrina del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (en adelante, TARCJA).

El órgano manifiesta que la experiencia en licitaciones anteriores no es argumento suficiente para defender la viabilidad en una licitación posterior, recordando el carácter autónomo e independiente de cada procedimiento, apoyándose en resoluciones de este TARCJA. Matiza que sí podría ser efectivo justificar cómo la experiencia permite condiciones excepcionales u optimización con reducción de costes, pero presenta la tesis general de que no basta invocar solvencia o experiencia.

Frente a la alegación de falta de proporcionalidad por no haberse solicitado aclaración, el informe sostiene que no existe obligación legal de efectuar un requerimiento de subsanación ante la justificación si la Administración no tiene dudas y puede decidir con el contenido aportado. Reconoce que es posible solicitar aclaraciones cuando el requerimiento es incompleto o defectuoso o para aclarar algún aspecto necesario para decidir, siempre que no se convierta en un plazo adicional de hecho respecto del resto de licitadores. Apoya esta tesis en la cita de una resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), señalando que ninguno de los supuestos para solicitar aclaración concurre en este caso.

El informe afirma que el órgano de contratación, dentro del ámbito de discrecionalidad, a la vista de la oferta y la justificación, determinó que no puede cumplirse en esos términos, que lo ha motivado debidamente y ha seguido el procedimiento legalmente establecido. Aporta doctrina del TARCJA



sobre discrecionalidad técnica.

El informe concluye solicitando que se desestime el recurso, se levante la suspensión y se tenga por evacuado el informe. Finalmente, el informe pide expresamente el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de contratación.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Con carácter previo a la resolución de las cuestiones planteadas en el recurso, parece conveniente recoger aquí algunos de los pasajes que podemos extraer del expediente administrativo aportado por el órgano de contratación y que nos parecen de radical importancia para dar cumplida solución a la controversia producida:

PPT (Especificación técnica quinta):

4. El personal mínimo que el licitador debe adscribir a cada contrato basado es el siguiente:

- Un coordinador o responsable encargado de trabajo: profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 1. Sus funciones pueden ser asumidas por el socio director o cualquier otro socio que figure inscrito como auditor en el ROAC.*
- Un profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2.*

Para el caso que un adjudicatario acumule más de diez trabajos de revisión de cuentas justificativas en los que coincida, aun parcialmente, el periodo de ejecución de los trabajos, la Universidad podrá exigir la adscripción de más personal en los siguientes términos:

- Por cada diez trabajos de revisión simultáneos, deberá adscribir un profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2.*
- Por cada treinta trabajos de revisión simultáneo, deberá adscribir un profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 2.*

PCAP (Anexo III, letra A):

A.3 Número de efectivos adscritos a la prestación del servicio: máximo 25 puntos

Se valorará el compromiso del licitador de adscribir a la ejecución de los contratos basados en el presente acuerdo marco, un mayor número de personal que el mínimo exigible en el Pliego de Prescripciones Técnicas, conforme a la siguiente ponderación.

- Por cada profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 1, se asignará 10 puntos.*
- Por cada profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2, se asignará 5 puntos.*

La oferta del licitador le vincula igualmente para el supuesto previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas de que un mismo adjudicatario acumule más de diez trabajos de revisión de cuentas justificativas en los que coincida, aun parcialmente, el periodo de ejecución de los trabajos.

Los grupos profesionales y niveles señalados son los definidos en el vigente Convenio Colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública, (BOE n.º 177 de 26/07/2023), o convenio que lo sustituya, para el Área de actividad de Consultoría.

Criterios para apreciar las ofertas desproporcionadas o temerarias:



Se considerarán, en principio, desproporcionadas o anormales las ofertas que se encuentren en los supuestos establecidos en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001 por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Igualmente se considerará como temeraria las ofertas que ofrezcan un plazo de ejecución (tiempo de respuesta) inferior a dos (2) días hábiles, por entender que no puede ser cumplido el servicio con las garantías necesarias.

Modelo C (proposición económica) presentado por la recurrente:

A.3 Número de efectivos adscritos a la prestación del servicio:

Número de profesionales pertenecientes al grupo profesional B, nivel 1: (consignar en cifras)
2 personas.

Número de profesionales pertenecientes al grupo profesional C, nivel 2: (consignar en cifras)
2 personas.

Justificación presentada por la recurrente, mediante escrito de 4 de noviembre de 2025:

A continuación, mostramos el encuadramiento de cada uno de los miembros que integran el equipo auditor, de acuerdo con lo previsto en el Convenio Colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública, el cual figura indicado en sus nóminas en el apartado de “Categoría”:

CATEGORÍA	NOMBRE Y APELLIDOS	ENCUADRAMIENTO
Socio	(...)	Superior a Grupo B Nivel 1
Jefe de Equipo	(...)	Grupo C – Nivel 2
Técnica Auditoría	(...)	Grupo C – Nivel 3
Técnico Auditoría	(...)	Grupo C – Nivel 3

Informe de valoración sobre presunción de anormalidad de la oferta presentada por la recurrente, de 2 de diciembre de 2025:

CUARTO. (...) Respecto a la justificación presentada ha de señalarse que si bien la sistemática y cálculo se consideran bien planteadas, y con respeto al CC de aplicación, se observan las siguientes anomalías:

- En el PPT se indica (quinta, punto 4) que el personal mínimo que el licitador debe adscribir a cada contrato basado es un profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 1 y un profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2.

La mejora del licitador en su oferta, es de 2 profesionales B-1 y 2 profesionales C-2, con lo cual el total del personal adscrito a la ejecución de cada contrato es de
3 profesionales B-1.

3 profesionales C-2.

Sin embargo, como se ha dicho, el cálculo del coste se ha realizado respecto:

1 profesional B-1

1 profesional C-2

2 profesionales C-3

A la vista de ello, no se puede considerar adecuada la justificación de costes que ampare la viabilidad de la oferta en términos puramente económicos.



QUINTO. El documento de justificación presentado no hace referencia al cumplimiento de obligaciones laborales, sociales y medioambientales, salvo las referentes al cumplimiento de retribuciones y jornada según Convenio colectivo.

Por tanto, no se acredita(n) los extremos contenidos en los apartados d) y e) del art. 149.4 de la LCSP, relativos al respeto de las 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 de la LCSP, así como la posible obtención de ayudas de Estado.

(...) De conformidad con el análisis expuesto, no se ha realizado una justificación adecuada de la viabilidad económica de la oferta en los términos exigidos en el art. 149.4 de la LCSP.

También ha de señalarse que todas las partes coinciden en que la oferta presentada por la recurrente se encontraba incurso en valores presuntamente anormales, por lo que fue necesario poner en marcha el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 LCSP.

A la vista de todo lo anterior y de las posiciones de las diferentes partes en este recurso especial, podemos centrar la controversia en cuatro cuestiones principales:

1. Valoración supuestamente incorrecta de la justificación presentada por la recurrente:
2. Posible vulneración del principio de proporcionalidad por no solicitar aclaración adicional.
3. Acreditación de la viabilidad por experiencia previa y certificaciones presentadas.
4. Nulidad derivada de la resolución de adjudicación a la vista de la nulidad de la exclusión de la oferta del licitador al resultar anormalmente baja.

Así, tenemos:

1. Valoración supuestamente incorrecta de la justificación y error manifiesto:

En primer lugar, debe recordarse que, como hemos dicho, la mera detección de que una oferta está incurso en presunción de anormalidad no comporta su exclusión automática, sino que exige la tramitación de un procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 LCSP, con requerimiento de justificación al licitador, evaluación administrativa de lo aportado por el licitador y decisión motivada. Este procedimiento se convierte en requisito formal inexcusable para la toma de la decisión de mantenimiento de la oferta en la licitación o bien de exclusión de esta. Como señala el artículo 149.6.2º de la LCSP, si, tras la tramitación del mencionado procedimiento, el órgano de contratación, a la vista de la justificación y de los informes administrativos, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.

La exclusión de una oferta por anormalidad exige motivación suficiente y apoyo en el asesoramiento técnico correspondiente. En el caso examinado, el acuerdo de exclusión, notificado el 29 de enero de 2026, remite al análisis técnico efectuado por el informe de valoración del Servicio de Ingresos y



Justificaciones, de 2 de diciembre de 2025, que detalla las razones por las que se considera no adecuadamente justificada la oferta.

En este sentido, debe comenzarse por remarcar que el PPT (especificación técnica quinta, punto 4), en su redacción literal, exige que el personal mínimo que el licitador debe adscribir a cada contrato basado es un profesional del grupo profesional B, nivel 1, y otro profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2. Por otro lado, el Anexo III del PCAP establece, como criterio evaluable, que se valorará el compromiso del licitador de adscribir a la ejecución de los contratos basados en el Acuerdo marco, un mayor número de personal que el mínimo exigible en el PPT, conforme a la siguiente ponderación: por cada profesional perteneciente al grupo profesional B, nivel 1, se asignará 10 puntos; y por cada profesional perteneciente al grupo profesional C, nivel 2, se asignará 5 puntos. Sobre esta base, la recurrente ofertó dos profesionales del grupo profesional B, nivel 1, y otros dos profesionales del grupo profesional C, nivel 2.

Una interpretación literal de estas cláusulas y de la oferta realizada nos lleva a tres conclusiones principales:

- (i) El equipo mínimo se establece en el PPT para cada contrato basado. Por tanto, la adscripción de los dos profesionales (B-1 y C-2) debe para hacer para todos y cada uno de los contratos basados.
- (ii) El criterio evaluable del PCAP valora el compromiso del licitador de adscribir a la ejecución de los contratos basados en el Acuerdo marco, un mayor número de personal que el mínimo exigible en el PPT. Por tanto, si el equipo mínimo debe estar adscrito a todos y cada uno de los contratos basados, de la misma forma el personal adicional ofertado debe estarlo también para todos los contratos basados.
- (iii) Al tener que ofertar un mayor número de personal que el mínimo exigible en el PPT, la oferta de la recurrente dice, sin lugar a dudas, que su equipo de trabajo estará formado por tres profesionales B-1 (uno del equipo mínimo y dos ofertados adicionalmente) y tres profesionales C-2 (uno del equipo mínimo y dos ofertados adicionalmente). Un total de seis personas, las cuales deben ser profesionales de estos grupos y niveles, pero nunca de un estándar inferior. Esta oferta, al ser evaluable automáticamente, constituye un compromiso objetivo del licitador respecto de los medios personales que afirma adscribir a la ejecución de los contratos basados.

De esta forma, en el trámite de justificación de los valores presuntamente anormales, la viabilidad económica de la proposición debe apreciarse atendiendo al conjunto de la oferta y no prescindiendo de los compromisos asumidos respecto de los efectivos que la misma proposición presenta como elemento de valoración objetiva. Sin embargo, en la justificación presentada por la recurrente, de 4 de noviembre de 2025, se oferta un equipo de solo cuatro personas, con un profesional superior a B-1 (lo que consideramos correcto), un profesional C-2 y dos profesionales C-3. Así pues, de forma palmaria, la actora calculó sus costes sobre la base de un equipo con menos componentes (4) de los que correspondían a su oferta (6) e incluyendo dos profesionales con nivel inferior al ofertado. Es más, a la vista de lo señalado, podríamos incluso afirmar que la recurrente modificó sustancialmente su oferta a través del trámite de justificación de los valores presuntamente anormales.

Por tanto, no existe error manifiesto del órgano de contratación (que alega la recurrente, cuando afirma que este confunde la adscripción de medios con la dedicación efectiva), sino que el informe de



valoración realizó una correcta comprobación de que la justificación de los valores anormales propuestos por la actora no coincide con su oferta, calculando a la baja los costes laborales al no tener en cuenta ni el número de efectivos personales ofertado ni el nivel profesional de estos. Así las cosas, la razón principal apreciada por el órgano técnico —discrepancia entre el número de efectivos y nivel profesional comprometidos y los utilizados para calcular costes— constituye un motivo que, por su naturaleza, se vincula directamente a la viabilidad económica del precio ofertado, al referirse a la estructura de costes de personal que la propia recurrente presenta como el principal concepto de costes del contrato. Esta apreciación no resulta, por sí misma, irrazonable ni arbitraria, y se incardina en la previsión del artículo 149.4 LCSP, relativa a justificar y desglosar razonada y detalladamente el bajo nivel de precios o costes.

De nada sirve que, en su recurso especial, la empresa actora intente ahora argüir que es una práctica habitual y eficiente en el sector de la auditoría que las tareas de ejecución sean realizadas por técnicos (Grupo C, Nivel 3), bajo la supervisión de Jefes de Equipo (Grupo C, Nivel 2) y la dirección de Socios Auditores (Grupo B, Nivel 1) y que exigir que el cálculo de costes se realice sobre la base de la dedicación de tres profesionales de categoría B-1 y tres de categoría C-2 es desconocer la realidad del sector y llevaría a un coste totalmente irreal e ineficiente, puesto que es la única interpretación que cabe de los Pliegos y de su propia oferta.

Si la empresa impugnante consideraba que los Pliegos eran contrarios a derecho, a la práctica comercial o incluso a la racionalidad, debió recurrirlos en su día, cuando tuvo oportunidad y plazo para ello, y no ahora en que dichos Pliegos se han convertido en *lex contractus* y *lex inter partes* y deben ser aplicados en sus propios términos. Citaremos a este respecto la Resolución núm. 340/2024, de 23 de agosto de 2024, de este Tribunal Administrativo (Recurso núm. 292/2024), al afirmar:

«Sobre ello, ha de partirse necesariamente, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto, 113/2020, de 14 de mayo, 297/2020, de 8 de septiembre y 3/2021, de 14 de enero, entre otras muchas), de que los pliegos son la ley del contrato entre las partes que, una vez aprobados y aceptados por las licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas».

La cuestión no es si existe en el mercado una práctica organizativa eficiente, sino si la justificación explica satisfactoriamente el bajo nivel del precio ofertado en relación con el conjunto de su oferta y, en particular, con los compromisos ofertados que inciden en el coste del servicio. Si el licitador fundamenta su competitividad en el capital humano y en un equipo técnicamente cualificado, pero el cálculo económico se articula sobre perfiles distintos a los comprometidos como adscritos y sobre un número inferior de efectivos, el órgano de contratación puede considerar que la justificación no despeja la presunción de anormalidad en los términos exigidos por el artículo 149.4 LCSP, en su último párrafo.

Por tanto, consideramos que es correcta la valoración técnica sobre la presunción de anormalidad de la oferta presentada por la recurrente, que se recoge en el informe de 2 de diciembre de 2025.

Corroborar nuestra tesis es una simple operación matemática a la vista de los datos ofrecidos por la recurrente en la justificación que llevó a cabo en su día. Para llevar a cabo una auditoría, se requieren, según la propia actora, 1 hora de profesional B-1 o superior a 32,21 euros y 25 horas de profesional C-2 (la empresa impugnante incluyó horas de C-2 y C-3, pero ya hemos visto que la oferta había ser



únicamente de profesional C-2). Así, podemos calcular, respetando las cuantías aportadas por la recurrente en su escrito de interposición:

1 hora superior a B-1 x 32,21 euros = 32,21

25 horas C-2 x 23,85 euros = 596,25

Subtotal = 628,46 euros.

Más 10% de costes indirectos (porcentaje señalado por la propia recurrente) = 62,85 euros.

Total del coste de una auditoría = 691,31 euros.

Así pues, valorada la oferta en su conjunto (sin tener en cuenta más que el número de horas señalado por la propia recurrente), tal como exige la doctrina de este Tribunal Administrativo (véanse, por ejemplo, las Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 416/2021, de 28 de octubre), resulta que hemos calculado el total del coste de una auditoría en 691,31 euros, superior a los 690 euros ofertados en la propuesta económica de la recurrente, lo que viene a reafirmar la corrección del informe de valoración.

De todas formas, la doctrina de la discrecionalidad técnica extiende también su influencia en relación con la actuación administrativa de valoración de las justificaciones, con lo que basta decir que esta goza de una presunción de veracidad y acierto técnico, que solo puede desvirtuarse ante prueba patente de error manifiesto, arbitrariedad, desviación de poder o falta absoluta de motivación. A este respecto, señalamos nuestra Resolución 726/2025, de 5 de diciembre de 2025 (Recurso 669/2025):

«Con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que, de acuerdo con la doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración en la determinación de si una oferta está o no incurso en anormalidad, invocada por el órgano de contratación en su informe al recurso, este Tribunal, entre otras muchas, en la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, así como los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, han establecido que en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que solo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega».

En consecuencia, debe considerarse correcta la exclusión de la oferta de la recurrente, por lo que ha de decaer este motivo de recurso.

2. Posible vulneración del principio de proporcionalidad por no solicitar aclaración adicional.

El artículo 149 LCSP impone un trámite contradictorio con requerimiento de justificación y evaluación de lo aportado. No establece, con carácter imperativo, la obligación de sucesivos requerimientos de aclaración cuando el licitador ya ha presentado en plazo su justificación y el órgano de contratación considera que esta no explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios, especialmente cuando el propio contenido de la justificación parece reflejar la inviabilidad de la oferta realizada e incluso trasluce la eventualidad de que aquella incluya un incumplimiento de la propuesta de personal adicional en el equipo de trabajo.



En el expediente consta que el procedimiento del artículo 149.4 LCSP fue instruido y que el Servicio técnico emitió informe motivado de 2 de diciembre de 2025, siendo la exclusión acordada posteriormente por la mesa. La posibilidad de solicitar aclaraciones adicionales puede existir en supuestos en que el requerimiento inicial sea insuficientemente claro o resulte imprescindible aclarar extremos concretos para decidir, pero no constituye, por sí sola, un deber automático cuando el órgano técnico concluye sin ambages que la justificación aportada no salva la presunción de anormalidad, se basa en hipótesis o prácticas inadecuadas o no explica satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes.

La consecuencia legal de que la oferta sea inviable ha de ser la exclusión de la clasificación (y, por tanto, de la adjudicación) de la oferta del procedimiento, tal como dispone el artículo 149.6.2º LCSP, anteriormente transcrito, siendo pues una consecuencia proporcional a la situación planteada. En consecuencia, es necesario desestimar este motivo de impugnación.

3. Acreditación de la viabilidad por experiencia previa y certificaciones presentadas.

La recurrente aporta certificados de buena ejecución de trabajos análogos e invoca haber prestado servicios similares a precios incluso inferiores. Sin embargo, el artículo 149 LCSP exige justificar la oferta del procedimiento concreto, referido específicamente a las condiciones de la oferta que expliquen el bajo precio o coste, como el ahorro del método, soluciones técnicas, condiciones excepcionalmente favorables o innovación, entre otros.

La experiencia previa puede constituir un indicio relevante, pero no sufre por sí sola la explicación económica y técnica exigible sobre las razones por las que, para esta concreta licitación y con los compromisos ofertados, el precio puede cumplirse sin merma de calidad ni incumplimiento de obligaciones aplicables. En consecuencia, la experiencia, por sí sola, no cumple la función de explicar el bajo nivel de precios o costes si no se conecta con esos factores técnicos y económicos de ejecución que permiten sostener la viabilidad. Traemos a colación aquí la Resolución TACRC núm. 206/2024, de 15 febrero de 2024 (Recurso núm. 11/2024), en el que una licitadora invocó su experiencia en el sector para justificar su oferta incurso presuntamente en valores anormales y el Tribunal Administrativo Central señaló que dicha alegación era posible, pero era necesario que la justificación del licitador concretara además detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que la misma no ponía en peligro la futura ejecución del contrato.

En consecuencia, aun admitiendo el valor indiciario de la experiencia de la recurrente en un mercado muy competitivo, ello no determina automáticamente la suficiencia de la justificación si persiste, en la evaluación técnica razonada, una incoherencia sustantiva entre los efectivos comprometidos y los utilizados como base del cálculo de costes, tanto en lo relativo al número de personas como a su nivel profesional.

Debe desestimarse este motivo de impugnación.

4. Nulidad derivada de la resolución de adjudicación a la vista de la nulidad de la exclusión de la oferta del licitador al resultar anormalmente baja.

La recurrente solicita la nulidad de pleno derecho de la adjudicación por traer causa del acuerdo de exclusión. Sin embargo, al desestimarse el motivo principal del recurso y considerarse conforme a derecho la exclusión por anormalidad no justificada, decae el fundamento de la impugnación



derivada, no siendo posible estimar la petición de nulidad de la resolución de adjudicación.

En consecuencia, procede mantener la resolución de adjudicación impugnada en lo que se refiere a los extremos combatidos por la recurrente.

SÉPTIMO. Consideraciones adicionales sobre la tramitación del procedimiento por parte del órgano de contratación.

A la vista del expediente administrativo suministrado por el órgano de contratación, se hace necesario poner de manifiesto la existencia de una serie de irregularidades no invalidantes, que si bien no producen nulidad o anulabilidad de la resolución de adjudicación, deben ser tenidas en cuenta por aquel para evitarlas en futuras licitaciones que tramite. Concretamente, tenemos:

1. El artículo 149.6.2º LCSP requiere que sea el órgano de contratación quien acuerde la exclusión de la oferta que se ha demostrado inviable, no siendo pues esta concreta causa de exclusión competencia de la mesa de contratación. En el presente supuesto, la exclusión de la recurrente se realizó por la mesa, sin que conste en el expediente ninguna resolución en ese sentido del órgano de contratación. No obstante, se entiende que, con la resolución de adjudicación, el órgano de contratación da por buena la labor realizada por la mesa y subsana los defectos formales derivados de la falta de resolución expresa de exclusión por parte del órgano. Consideramos necesario que, de futuro, se cumpla, escrupulosamente y en sus propios términos, con el trámite señalado en la Ley.

2. El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, recoge la necesidad de levantar un acta de la sesión de calificación de la documentación presentada (artículo 81.3) y un acta de apertura de proposiciones y valoración de las ofertas presentadas (artículo 87.3). Por su parte, el artículo 63.3, letra e), LCSP señala que deberán publicarse, en el perfil del contratante, todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación.

Ello significa, a nuestro entender y a la vista de la actual LCSP, que, por cada sesión de la mesa de contratación, la legislación vigente obliga a levantar un acta y a publicarla a la mayor brevedad en el perfil del contratante. Sin embargo, el órgano de contratación, en el presente recurso, aporta una única acta que parece compendiar todas las sesiones que ha mantenido la mesa de contratación a lo largo de la licitación. Esta práctica administrativa encierra dos problemas importantes:

(i) Impide, en principio, la publicidad inmediata del acta en el perfil, puesto que el acta no se cierra hasta que se celebra la última sesión de la mesa.

ii) No deja constancia de las fechas y horas en que se celebraron las distintas sesiones de la mesa. En el acta que encontramos en el expediente administrativo, aparece una fecha de apertura de la mesa el 11 de septiembre de 2025 (a las 00:00 horas, lo que posiblemente sea un error) y no hay en el texto ninguna otra fecha más, a excepción de la de firma del acta el día 29 de enero de 2026. La redacción del acta nos hurta toda la información sobre los días y horas en que comenzaron y terminaron las distintas sesiones de la mesa, sobre todo cuando del contenido del orden del día reflejado en dicha acta, podemos colegir que se celebraron, al menos, cuatro sesiones.

Conviene pues recordar aquí a la mesa de contratación que, en aras de una mayor seguridad jurídica, transparencia y trazabilidad del procedimiento, lo apropiado a realizar en futuras licitaciones, sería



que se formalice un acta independiente por cada una de las sesiones celebradas. En dichas actas deberán constar de manera expresa la fecha, así como las horas de inicio y de finalización de cada reunión, procediéndose a su publicación en el perfil de contratante con la mayor inmediatez posible.

Ahora bien, incluso en el supuesto de que el órgano optara por la emisión de un acta única comprensiva de todas las sesiones, deberá igualmente consignarse en su cuerpo la información temporal referida al comienzo y cierre de cada una de ellas. En tal caso, además, habrá de articularse un mecanismo que permita trasladar con celeridad al perfil del contratante el contenido sustancial de lo tratado en cada sesión, evitando demoras que pudieran afectar a los principios de publicidad y transparencia que rigen la contratación pública.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas en el Fundamentos de Derecho Sexto, procede desestimar el recurso especial interpuesto en todos sus términos.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar, en todos sus pedimentos, el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■■■, contra el Acuerdo de la mesa de contratación de la Universidad de Sevilla de 29 de enero de 2026, por el que se acordó la exclusión de su oferta por no considerar suficientemente justificada la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad, y la Resolución de adjudicación de la Rectora de la Universidad de Sevilla de 13 de febrero de 2026, en el procedimiento de contratación denominado “Acuerdo Marco de Servicios de Auditorías y/o de revisión de cuentas justificativas de proyectos de investigación y transferencia del conocimiento de la Universidad de Sevilla financiados por organismos externos” (Expediente 25/AMAUDITORIASINVES),

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.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 LCSP.

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.

