

Recurso 1/2026
Resolución 98/2026
Sección Primera

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

Sevilla, 24 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la resolución del órgano de contratación, de 10 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el “Contrato mixto de suministro, servicio y obras con inversión bajo el modelo de gestión de servicios energéticos para la gestión energética de las infraestructuras municipales, renovación del alumbrado público exterior e implantación del smart city en el municipio de Baena”, promovido por el Ayuntamiento de Baena (Córdoba) (Expte. SUM-14/2024), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 6 de abril 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 mixto indicado en el encabezamiento. El 7 de abril de 2025, el citado anuncio se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y, ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 22.751.663,75 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 del procedimiento de adjudicación, el 10 de diciembre de 2025, el órgano de contratación dictó acuerdo de adjudicación del contrato a la entidad ■ (en adelante, la adjudicataria). El 12 de diciembre, la adjudicación fue publicada en el perfil de contratante, siendo remitida en igual fecha notificación del citado acto a la entidad ahora recurrente, a través del perfil de contratante.

SEGUNDO. El 2 de enero de 2026, la entidad ■ (en adelante, entidad recurrente) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal, de 2 de enero de 2026, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración posterior, tuvo entrada en esta sede.

Habiendo solicitado la entidad recurrente acceso al expediente en sede de este Tribunal y, tras reiteradas peticiones al órgano de contratación para que indicara qué apartados de la oferta adjudicataria y de los informes técnicos sobre su viabilidad no eran estrictamente confidenciales -circunstancia esta que ha demorado la resolución del presente recurso por causa no imputable a este Órgano-, la vista fue finalmente celebrada el 5 de febrero en las dependencias del Tribunal. Asimismo, tras la práctica de la vista, la entidad recurrente ha presentado en plazo -12 de febrero de 2026- escrito de ampliación del recurso.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 13 de febrero de 2026, se dio traslado del citado escrito de ampliación al órgano de contratación concediéndole un plazo de dos días hábiles para la emisión de informe sobre el mismo. A la fecha de la presente resolución, no se ha recibido el informe solicitado.

Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 13 de febrero de 2026, se dio traslado a los interesados del recurso y posterior escrito de ampliación concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas formulado en plazo la entidad adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 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.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, al estar clasificada su oferta en segundo lugar de modo que la eventual estimación del recurso le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato calificado como mixto de suministro, servicios y obras con un valor estimado de 22.751.663,75 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.



QUINTO. Sobre la petición de acceso al expediente en sede de este Tribunal

El acceso al expediente (artículo 52 de la LCSP) tiene carácter instrumental y actúa como medio fundamental para que los licitadores puedan ejercer adecuadamente su derecho de defensa. En el supuesto aquí analizado, la petición de acceso íntegro y completo al expediente formulada en el escrito de recurso -en particular, a la justificación de la anormalidad de la oferta realizada por la entidad y a los informes realizados respecto de dicha justificación- ha sido resuelta mediante acuerdo adoptado por el Tribunal, el 30 de enero de 2026, en el que se concedió acceso parcial a determinada información que este Órgano no consideró confidencial, habiéndose celebrado vista del expediente en esta sede administrativa y formulado posterior escrito de ampliación del recurso, del que se ha dado traslado a las partes.

SEXTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

La recurrente solicita, en su escrito inicial y en el posterior de ampliación, la anulación de la adjudicación del contrato y que se proceda a la exclusión de la adjudicataria. Funda esta pretensión en los motivos que, a continuación, se exponen:

1. Su oferta no está incurso en presunción de anormalidad. Infracción del artículo 85 del RGLCAP

Señala en su escrito de recurso que la Administración requirió a dicha entidad y a la adjudicataria para que justificaran sus respectivas ofertas, por considerar que las mismas incurrían en presunción de anormalidad al ofertar un precio inferior al presupuesto base de licitación (PBL) en más de 25 unidades porcentuales.

No obstante, manifiesta que, si bien la oferta de la adjudicataria se hallaba incurso en presunción de anormalidad, no así lo estaba la suya. Entiende que la Administración ha incurrido en importantes errores al requerirle la justificación de su oferta. Señala que *“para determinar qué ofertas incurrían en baja temeraria, la Administración, por un lado, aminoró artificialmente el presupuesto base de licitación, al excluir la partida P6 referida al alumbrado extraordinario (18.959.720,56 € – 2.571.968,08 € = 15.352.282,48 €); y, por otro lado, decidió tomar en consideración únicamente las prestaciones susceptibles de ser mejoradas por los licitadores (esto es, las prestaciones 1, referida a la gestión energética de las infraestructuras municipales; 2, referida al mantenimiento preventivo y correctivo del alumbrado público; y, 3, referida a la garantía total del alumbrado público)”*.

Sostiene que el artículo 85 del RGLCAP y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no autorizan a la Administración a obviar determinadas partidas o prestaciones, debiendo tenerse en cuenta que (i) el PBL es 18.959.720,56 euros y no 15.352.282,48 euros (cláusula 7.8) y (ii) que las prestaciones del contrato son 6 y no tan solo 3 (cláusula 10), por mucho que algunas de ellas se oferten por un importe cerrado.

Y concluye la recurrente que, si la Administración hubiera calculado las ofertas susceptibles de incurrir en baja anormal tomando en cuenta toda la estructura de costes -tal y como se preveía en el PCAP-, jamás habría sido requerida para justificar la viabilidad de su proposición, habida cuenta que ofertó una reducción inferior al 25% (24,31%). Señala (i) que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha sido claro al establecer que en la valoración de las ofertas anormalmente bajas debe considerarse el precio total del contrato tal como está definido en los pliegos, sin excluir ninguna de las partidas que lo componen (entre muchas otras, Resoluciones nº 477/2021, de 30 de abril) y (ii) que el artículo 85 del RGLCAP ha de interpretarse en tal sentido cuando refiere la baja respecto al PBL.



2. La oferta de la adjudicataria debió ser excluida por ser anormal y distorsionar las fórmulas de valoración.

Sostiene la recurrente que la oferta adjudicataria incurría, en cualquier caso, en valores anormales. En tal sentido, esgrime que *“hablamos de una oferta que incluye dos rebajas en el precio mucho más que notables.*

La primera de ellas, en la prestación 2 del contrato, referida al mantenimiento preventivo y correctivo del alumbrado público, un 70% de rebaja respecto del presupuesto base de licitación. FERROVIAL ofertó 658.826,50 euros para una partida con un presupuesto de más de dos millones de euros (2.196.088,39 €).

La segunda de ellas, en la prestación 3, referida a la garantía total del alumbrado público, con una reducción del 100%. Al ofertar un céntimo para una partida con un presupuesto de más de medio millón de euros (557.535,23 €). Estamos, no cabe duda, ante precios irreales, en el más estricto sentido del término.”

Funda este motivo en dos argumentos fundamentales:

a) La oferta de un céntimo es irreal y distorsiona la fórmula de valoración de la prestación P3.

Aduce, citando doctrina del TACRC acerca de que los servicios mínimos a coste cero constituyen ofertas irreales realizadas en fraude de ley (Resolución 386/2019), que si se comparan las ofertas de las tres entidades licitadoras se constata rápidamente que la adjudicataria ha pretendido maximizar sus opciones de éxito y, en lugar de rebajar el precio en la prestación P1, ha buscado lograr la mayor puntuación posible ofertando una rebaja en la prestación P3 que le permitiese, no solo obtener la mayor puntuación, sino impedir que los otros licitadores lograsen puntuación alguna.

La recurrente inserta en su escrito de recurso una tabla resumen con las ofertas de las tres licitadoras y las bajas medias, para concluir que su baja es la más coherente de las tres -ofertando un 30,02% de descuento en los tres apartados susceptibles de rebaja y situando su oferta en un descuento global sobre el presupuesto de un 24,31%-.

Aduce que las proposiciones de las otras dos licitadoras son mucho más volátiles, puesto que la partida principal se reduce en menor medida, mientras que las prestaciones P2 y P3 presentan unas rebajas porcentualmente mucho más relevantes. Así, la adjudicataria propuso una rebaja de un 99,99% al ofertar un céntimo en la prestación 3, de modo que las otras dos proposiciones no recibieron ningún punto pese a haber realizado descuentos significativos.

b) La oferta adjudicataria debe ser excluida por inviable.

Esgrime que desconoce los detalles de la oferta y de la justificación económica posterior que remitió la adjudicataria, porque el órgano de contratación no ha permitido el acceso a dichos documentos, si bien el presupuesto elaborado por la Administración y los términos ofertados, permiten efectuar una simulación de ingresos y gastos que evidencia:

(i) Que hay partidas de costes, propias del contrato, que no van a poder ser cubiertas con el precio ofertado y, por tanto, dado su carácter necesario (por ejemplo, costes de personal o de reposición de materiales), van a tener que ser sufragados con cargo al beneficio industrial y/o a los gastos generales.

En su escrito de ampliación, la recurrente afirma lo siguiente:

- Que la entidad mercantil que realizó el primer informe sobre viabilidad de las ofertas confirmó que, en el cálculo de costes de la prestación P3 (0,01 euros), la adjudicataria omitió costes de reposición, stock de



materiales y pólizas de seguro obligatorio, lo que denota que la oferta para dicha prestación es irreal, ficticia y realizada en fraude de Ley.

- Que la oferta adjudicataria, en conexión con lo anterior, realizó una imputación indebida de costes y uso de recursos “a coste cero” alegando en su justificación que ciertos recursos (personal o maquinaria) no tenían coste por estar ya amortizados o ser compartidos. No obstante, señala que, como indica la mercantil que hizo el informe de viabilidad, si los recursos se declaran sin coste por estar amortizados o adscritos parcialmente, se produce una infravaloración del contrato ya que la propiedad no implica ausencia de costes reales.
- Que el precio ofertado para el P2 (Mantenimiento) no cubre los costes mínimos de personal necesarios para la prestación del contrato. Tal como recoge la mercantil citada con referencia explícita a la prestación P2, los medios personales considerados por la adjudicataria en su justificación de costes son “muy insuficientes” para garantizar los tiempos de respuesta exigidos por los pliegos y, además, carecen de la especialización necesaria, extremo que no ha podido confirmar al no tener acceso a esta parte de la justificación de la adjudicataria.
- Las prestaciones P2 y P3 llevan adscritos indisolublemente un coste en personal y materiales, no siendo técnicamente posible llevarlas a cabo sin incurrir en gasto. El personal adscrito, los medios materiales y los recursos necesarios para la ejecución constituyen costes directos que deben reflejarse en la oferta, por lo que su omisión o neutralización mediante fórmulas contables internas desnaturaliza la estructura económica de la proposición. Cita en este sentido, las Resoluciones 386/2019 y 25/2022 del TACRC.

(ii) Que la rebaja en el precio es tal que determina que la rentabilidad del contrato sea negativa, convirtiéndolo en un contrato a pérdida, lo que justifica plenamente la apreciación de una oferta anormalmente baja. En tal sentido, la recurrente acompaña al recurso una simulación económico-financiera, que reproduce los ingresos y costes previsibles del contrato conforme a los precios efectivamente ofertados por dicha mercantil, indicando que *“De dicha simulación resulta que los ingresos totales del contrato ascienden a 13.211.312 €, mientras que los costes de explotación se elevan a 11.266.610 €, lo que arroja un resultado de explotación positivo únicamente aparente. En efecto, una vez incorporados los costes de amortización del inmovilizado material, por importe de 1.827.257 €, y los gastos financieros asociados a la deuda senior, que ascienden a 167.956 €, el contrato genera un beneficio antes de Impuestos negativo (...)”*

Asimismo, la recurrente pone de manifiesto la actuación irregular y carente de imparcialidad de la Administración que -tras solicitar un primer informe a una entidad mercantil colaboradora para la evaluación de la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad y una vez conocido el contenido de dicho informe, que proponía la inadmisión de las ofertas de recurrente y adjudicataria- decidió recabar un segundo informe de los servicios técnicos con un resultado diametralmente distinto, sin que conste motivación alguna que justifique tal proceder. En tal sentido indica que *“Si la voluntad del órgano de contratación era que los Servicios Técnicos se pronunciaran sobre la viabilidad de las ofertas, no se alcanza a comprender por qué no se les solicitó el informe desde un inicio; y, si por el contrario, se pretendía disponer de dos valoraciones técnicas concurrentes, resulta igualmente inexplicable que no se solicitaran ambos informes de manera simultánea, garantizando así la objetividad y neutralidad del procedimiento”*.

Concluye, pues, que la oferta adjudicataria jamás debió ser admitida, procediendo su exclusión de la licitación.



II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al recurso esgrimiendo, en síntesis, que para determinar que la oferta de la recurrente se hallaba incurso en presunción de anormalidad aplicó lo dispuesto en la cláusula 10.4 del PCAP y no extremos ajenos al citado pliego. Asimismo, realiza una descripción de las actuaciones practicadas durante el procedimiento para concluir que, emitido el informe sobre viabilidad de las proposiciones por la entidad ■, se remitió el mismo junto con las ofertas y justificación de las bajas presentadas a los ingenieros del municipio y de la Diputación Provincial de Córdoba, quienes concluyeron que tanto la proposición recurrente como la adjudicataria explicaban satisfactoriamente el bajo nivel de precios propuestos.

Concluye que *“Vistos los anteriores antecedentes y fundamentos jurídicos contenidos en las propuestas de la mesa de contratación y de la Alcaldía, y remitiéndonos íntegramente a los informes técnicos especializados referidos anteriormente y que constan en el expediente, cabe concluir que, habiéndose tramitado el expediente conforme a la legalidad, a salvo de mejor criterio en Derecho, debe desestimarse en su integridad el recurso formulado por el recurrente”*.

III. Alegaciones de la entidad interesada.

Se opone al recurso interpuesto, formulando, en síntesis, las siguientes alegaciones:

1. La oferta de la recurrente estaba incurso en presunción de anormalidad con arreglo a los parámetros descritos en el PCAP

La interesada manifiesta que, a juicio de la recurrente, el parámetro válido para determinar si una baja es o no desproporcionada debía ser el presupuesto base de licitación global y no el precio de las prestaciones P1, P2 y P3 asumido por el órgano de contratación y de esa manera su baja no superaría el 25% lo que habría evitado que estuviera incurso en presunción de anormalidad.

No obstante, a juicio de la interesada, tal consideración no se ajusta a la realidad puesto que *“<del análisis de las cláusulas y preceptos que menciona la recurrente, se desprende justamente lo contrario; esto es, que el importe al que debe atenderse es, en todo caso, el de las prestaciones P1, P2 y P3. Veamos por qué:*

La cláusula 10.4 del PCAP señala que, para determinar los parámetros objetivos para considerar una oferta como anormal, se debe estar (énfasis añadido) “a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP en relación con lo establecido en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos, referido solamente a la oferta económica” (...).

El artículo 149.2 de la LCSP se remite a lo establecido en los pliegos, y el artículo 85 del RGLCAP prevé, por su parte, que cuando concurren tres licitadores (como sucede aquí) “en cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales”.

Por lo tanto, se estimará desproporcionada toda baja superior al 25% de aquello que la cláusula 10.4 del PCAP denomina “oferta económica”. Oferta económica que la cláusula 10.1.1 del PCAP define como (énfasis añadido) “el precio de licitación del Contrato en las PRESTACIONES 1, 2 y 3”.

De este modo, es patente que tanto el PCAP como la normativa aplicable conducen a que la baja que debe tenerse en cuenta sea la del precio ofertado para las prestaciones P1, P2 y P3 (la oferta económica) respecto del presupuesto de licitación fijado en el PCAP para dichas prestaciones. T



Tal es, justamente, lo que asevera la Mesa de Contratación de 22 de septiembre de 2025, a la que nos remitimos. En concreto, puede leerse lo siguiente en su página 3 (énfasis añadido):

“De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 10.4 del PCAP que establece los parámetros objetivos para considerar una oferta como anormal, se estará a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP en relación con lo establecido en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos, referido solamente a la oferta económica, que comprende las prestaciones 1, 2 y 3 de la oferta económica”>>.

2. La oferta adjudicataria no distorsiona fórmula de valoración alguna y es viable económicamente

La interesada desarrolla esta consideración abordando las dos cuestiones denunciadas en el recurso: (1) alteración indebida de la fórmula de valoración y fraude de ley y (2) falta de viabilidad de la oferta.

(1) En cuanto a la alteración indebida de la fórmula de valoración y el fraude de ley que se esgrimen en el recurso, opone la interesada los siguientes argumentos:

Sostiene que el primer criterio de adjudicación de evaluación automática valora la baja económica de cada licitador sobre el precio de licitación en las prestaciones P1, P2 y P3 con hasta 70 puntos (cláusula 10.1.1. del PCAP), de los cuales 15 corresponden al precio propuesto para la prestación P3 y se conceden del modo siguiente según la citada cláusula *“Al licitador que haya presentado la oferta económica más baja para la referida prestación le corresponderá 15 puntos, puntuando el resto de las ofertas de forma proporcional”* de acuerdo con la siguiente fórmula

PL-15 MO/OL*

Leyenda:

PL: puntuación del licitador

MO: mejor oferta, más baja admitida

OL: oferta del licitador”

Manifiesta que, a juicio de la recurrente, la oferta adjudicataria en la prestación P3 es irreal y tiene el propósito de desvirtuar la aplicación de la fórmula prevista, considerando que se trata de un fraude de ley. Continúa señalando la interesada que, para llegar a tal conclusión, la recurrente se apoya en una resolución del TACRC de 2019 conforme a la cual la baja ofertada por el adjudicatario en una determinada partida tenía el ánimo de alterar el resultado de la valoración de los criterios de adjudicación. No obstante, esta conclusión no es extrapolable -según la interesada- al presente caso toda vez que la doctrina más actualizada de los tribunales no acepta esa suerte de automatismo a la hora de entender que una oferta que contiene un precio cero o casi cero es fraudulenta.

En tal sentido, la interesada cita diversas resoluciones del TACRC y de otros órganos administrativos de resolución de recursos contractuales-incluido este Tribunal- para concluir que una propuesta de cero euros en alguna de las prestaciones se estima válida cuando se cumplan varios requisitos:

- Que no esté prohibida en los pliegos
- Que en su conjunto la oferta tenga un precio positivo
- Que la fórmula no quede desvirtuada permitiendo que las ofertas se ordenen proporcionalmente (no es excluyente que la oferta a precio cero pueda dar lugar a una puntuación cero de los demás licitadores),



- Que el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara.

Aduce que todas estas condiciones se cumplen en el supuesto que nos ocupa porque:

- Se trata de un contrato dividido en varias prestaciones, en el que no se prohíben los precios cero o cercanos a cero (no, particularmente, en el criterio considerado aquí).
- La oferta adjudicataria, globalmente considerada, tiene un precio positivo (13.211.3123,35 euros sin IVA, 9.603.874,27 euros sin IVA si solo se computan las prestaciones P1 a P3).
- La fórmula del criterio de adjudicación en cuestión no queda desvirtuada por haber ofertado un precio cero. Las ofertas se han podido ordenar proporcionalmente, sin que sea óbice para ello que los restantes licitadores hayan recibido una puntuación cero.
- El resultado final no supone otorgar la mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara. Al efecto, sostiene que su oferta es la mejor puntuada en el criterio, siendo a su vez la más económica para las prestaciones P1, P2 y P3 (9.603.874,27 euros, frente a 10.743.527,28 euros y 11.667.734,68 euros, respectivamente, de las otras dos licitadoras). Y añade que el cumplimiento de esta condición ha servido, entre otros, al Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid para rechazar que concurra fraude de ley, citando su Resolución 49/2022 que indica: *“no puede predicarse en el caso que nos ocupa, la existencia real de un fraude de ley, ya que ello exigiría que la oferta realizada en la mejora por el adjudicatario supusiera una maniobra que le permitiera pasar a ser la oferta con mejor puntuación sin ser la oferta económicamente más ventajosa en conjunto”*.

A mayor abundamiento, con apoyo en las Resoluciones 25/2022, 571/2024 y 589/2025 del TACRC, viene a sostener que no se incurre en fraude de ley porque la importancia de la prestación P3 ofertada con precio cero es inferior a la de las otras prestaciones. Aduce que *“La puntuación máxima del criterio de adjudicación relativo a la prestación P3 son 15 puntos sobre un total de 100; es decir, supone un 15% del total. La prestación P1 tiene, en comparación, una puntuación máxima de 40 puntos; esto es, el 40% del total.*

Si atendemos al presupuesto base de licitación, la importancia de P3 se revela, incluso, menor. El peso relativo de dicha prestación sobre el total del presupuesto es de solo un 2,94% (3,63% si solo computamos el precio de las prestaciones que constituyen la oferta económica, P1, P2 y P3). P1 supone hasta un 66,44% del total del presupuesto.

Aplicada la doctrina del TACRC a nuestro caso, es claro que no se ha incurrido en fraude de ley, siendo conforme a Derecho la oferta a precio casi cero planteada para la P3, dada la menor relevancia de dicha prestación en el conjunto del contrato.

Debemos hacer hincapié en que el TARCJA no es ajeno a la doctrina expuesta, como demuestra su Resolución 91/2021, de 18 de marzo (énfasis añadido), donde parte de “que determinadas actuaciones a realizar en la ejecución del contrato pueden ser ofertadas a coste cero, sin gasto para la Administración”, como son “las más accesorias dentro de las prestaciones exigidas, determinados costes y algún precio unitario, siempre y cuando su coste se contenga subsumido dentro de la oferta global o de los gastos generales o del beneficio industrial.”

Por último, importa significar que la recurrente no prueba, en ningún momento, la premisa de la que parte para aseverar el fraude de ley; esto es que el precio ofertado para la P3 es irreal por omitir costes. Sus afirmaciones al



respecto son meras elucubraciones carentes de toda base y no sirven para enervar la discrecionalidad técnica de la que goza el Órgano de Contratación.”

Y concluye que la falta de toda actividad probatoria del recurso impide enervar la discrecionalidad técnica de que goza el órgano de contratación y, por ende, calificar de irreal la oferta adjudicataria.

(2) En cuanto a la falta de viabilidad de la oferta esgrimida en el recurso, opone la interesada que su proposición es completa en cuanto a ingresos y costes, rentable económicamente y viable en su conjunto, añadiendo que “*Así lo demuestra el documento presentado a los efectos de su justificación, al estar inicialmente incurso en temeridad, de 8 de octubre de 2025, al que nos remitimos a todos los efectos.*”

En el apartado 6 (CONSIDERACIONES FINALES) de dicho documento justificativo, se identifican con claridad los porcentajes de rentabilidad del contrato (TIR y EBIT) que se han aplicado en el cálculo, habituales en este tipo de contratos, lo que supone que su admisibilidad en una economía de mercado sea indiscutible.

El referido documento describe todos los costes asociados a la oferta: de personal, atendiendo al Convenio Colectivo aplicable, al porcentaje de dedicación de cada recurso y a la Seguridad Social (apartado 3.2.1); de la guardia 24h requerida (apartado 3.2.2); de los vehículos y maquinaria necesarios, considerando amortización, renting y combustible (apartado 3.2.3); de reposición de materiales (apartado 3.2.); de stock operativo (apartado 3.2.10); de las OCAs (apartado 3.2.11); de seguros de responsabilidad y daños (apartado 3.2.12); de la nave que se precisa para la ejecución del Contrato (apartado 3.2.4), y del sistema de gestión (apartados 3.2.5 a 3.2.8).

No se excluye ninguno de los costes considerados esenciales para la ejecución de las prestaciones contempladas en el Contrato.

(...)

No puede olvidarse que consta en el expediente un informe emitido por los Ingenieros Técnicos Municipal y de la Excm. Diputación Provincial de Córdoba en fecha 10 de noviembre de 2025, en el que concluyen que la oferta de [REDACTED] explica “satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos” (también la de [REDACTED]). Informe que, importa señalar, fue asumido en su integridad por la Mesa y, más adelante, por el Órgano de Contratación”.

Asimismo, señala que, a los efectos de determinar si una oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad está justificada, rige el principio de discrecionalidad técnica; sin que la simulación económico-financiera utilizada por la recurrente para plantear una evaluación alternativa de la estructura de ingresos y costes de la oferta adjudicataria pueda prevalecer sobre el criterio del órgano técnico, máxime cuando no se ha demostrado en el recurso que la valoración efectuada en la licitación, -basada en el informe de los técnicos municipales- sea errada, injustificada o arbitraria.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre el primer motivo del recurso.

Son varios los motivos en que se fundamenta el recurso. En el primero de ellos, plantea la recurrente que su oferta no se hallaba incurso en presunción de anormalidad con arreglo a los parámetros del PCAP, a lo que oponen el órgano de contratación y la interesada que sí se encontraba en tal situación.

Al respecto, hemos de señalar que la estimación o desestimación del citado motivo no tiene incidencia alguna en orden a la anulación del acto impugnado, por cuanto la proposición recurrente fue finalmente admitida y pese a



ello no resultó adjudicataria. De este modo, la razón por la que la recurrente no obtuvo la adjudicación no radica en el hecho de que su oferta hubiese podido ser incorrectamente considerada en presunción de anormalidad, sino en que obtuvo menor puntuación que la adjudicataria en la valoración de los criterios, quedando clasificada en segundo lugar; circunstancia esta que sí legitima a la recurrente para denunciar la indebida admisión de la adjudicataria y consiguientemente, para instar la anulación de la adjudicación a su favor.

En cualquier caso, a mayor abundamiento, no asiste la razón a la recurrente en el motivo esgrimido conforme al análisis que efectuaremos a continuación.

- El **PBL** -apartado 7.8 del PCAP- asciende a 18.959.719,80 euros, desglosado en las siguientes prestaciones:

Prestación P1 (Gestión energética eléctrica de infraestructuras municipales): 12.598.658,78 euros

Prestación P2 (Mantenimiento y conservación de alumbrado público): 2.196.088,34 euros

Prestación P3 (Garantía total de alumbrado público): 557.535,17 euros

Prestación P4 (Actuaciones de mejora y renovación de las instalaciones del alumbrado exterior): 1.035.469,50 euros

Prestación P5 (Inversiones en ahorro energético. EERR, SMART VILLAGE y otros en infraestructuras municipales)

Prestación P6 (Alumbrado extraordinario y otros trabajos): 2.571.968,02 euros

- El apartado 10.1.1 del PCAP se refiere al criterio de evaluación automática “Oferta económica”, ponderado con hasta 70 puntos, indicando lo siguiente:

El objeto de este criterio es valorar la baja económica que pueda ofertar cada licitador sobre el precio de licitación del contrato en las prestaciones 1, 2 Y 3. Las prestaciones 4 y 6 se adjudicarán por el PBL.

El reparto de los 70 puntos del presente criterio de adjudicación se realizará de la siguiente forma:

- Prestación 1: Gestión energética eléctrica de infraestructuras municipales. Hasta 40 puntos. Al licitador que haya presentado la oferta económica más baja para la referida prestación le corresponderá 40 puntos, puntuado el resto de las ofertas de forma proporcional conforme a la siguiente fórmula: $PL = 40 \cdot MO / OL$ Leyenda: PL: puntuación del licitador MO: mejor oferta, más baja admitida OL: oferta del licitador.
- Prestación 2: Mantenimiento y conservación del alumbrado público. Hasta 15 puntos. Al licitador que haya presentado la oferta económica más baja para la referida prestación le corresponderá 15 puntos, puntuado el resto de las ofertas de forma proporcional conforme a la siguiente fórmula: $PL = 15 \cdot MO / OL$ Leyenda: PL: puntuación del licitador MO: mejor oferta, más baja admitida OL: oferta del licitador
- Prestación 3: Garantía total de alumbrado público. Hasta 15 puntos. Al licitador que haya presentado la oferta económica más baja para la referida prestación le corresponderá 15 puntos, puntuado el resto de las ofertas de forma proporcional conforme a la siguiente fórmula: $PL = 15 \cdot MO / OL$ Leyenda: PL: puntuación del licitador MO: mejor oferta, más baja admitida

- El apartado 10.4 del PCAP regula los parámetros objetivos para considerar una oferta como anormal, indicando, en lo que aquí interesa que “Se estará a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP en relación con lo establecido en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos, referido solamente a la oferta económica”. (El subrayado es nuestro).

En la presente licitación se presentaron tres ofertas, siendo de aplicación lo dispuesto en el citado precepto reglamentario cuyos términos, en lo que aquí interesa, son: “Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

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. (...)”

De la regulación expuesta, se desprende con claridad que para determinar si una proposición está incurso en presunción de anormalidad se ha de estar a lo dispuesto en el artículo 85 del RGLCAP, referido solamente a la oferta económica y no al PBL. Los términos del apartado 10.4 del PCAP así lo determinan, sin que conste la impugnación del citado extremo del pliego y habiendo sido aceptado incondicionalmente su contenido por la recurrente al presentar su oferta (artículo 139 de la LCSP), lo que determina que el PCAP constituya “*lex contractus*” para las partes. Asimismo, según la dicción literal del apartado 10.1.1 del PCAP, la oferta económica - como criterio de evaluación automática- se valora atendiendo solamente a la baja económica realizada por cada licitador sobre el precio de licitación en las prestaciones P1, P2 y P3.

Ello determina -como señala la interesada en sus alegaciones frente al recurso- que la baja económica a considerar para apreciar la presunción de anormalidad sea la ofertada para esas tres primeras prestaciones respecto del PBL fijado en el pliego para dichas prestaciones (12.598.658,78 euros + 2.196.088,34 euros + 557.535,17 euros, suma que asciende a una cantidad de 15.352.282,29 euros) y no respecto del PBL global (18.959.719,80 euros) como señala la recurrente. Sobre esta base, y teniendo en cuenta que concurren tres licitadores, la proposición de la recurrente (10.743.527,28 euros) suponía una baja del 30,02%, superando las 25 unidades porcentuales a que se refiere el artículo 85 del RGLCAP y hallándose incurso en presunción de anormalidad con arreglo al parámetro establecido en el PCAP.

En consecuencia, fue correcta la actuación de la mesa de contratación al determinar que la proposición recurrente estaba incurso en dicha presunción, no pudiendo prosperar el primer motivo del recurso aquí analizado.

OCTAVO: Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal sobre el segundo motivo del recurso

En segundo lugar, la recurrente esgrime que la oferta adjudicataria debió ser excluida por ser anormal y distorsionar las fórmulas de valoración. Centra este motivo en dos argumentos fundamentales: (1) que la oferta de un céntimo de euro realizada por la adjudicataria en la prestación P3 es irreal y realizada en fraude de ley y (2) que la oferta es inviable, determinando que la rentabilidad del contrato sea negativa.

(1) En cuanto a la existencia de fraude de ley en la oferta de un céntimo de euro, sostiene en síntesis la recurrente que la adjudicataria ha pretendido maximizar sus opciones de éxito y, en lugar de rebajar el precio en la prestación P1, ha buscado lograr la mayor puntuación posible ofertando una rebaja en la prestación P3 que le permitiese, no solo obtener la mayor puntuación, sino impedir que los otros licitadores lograsen puntuación alguna.

Frente a tal alegato, la entidad interesada opone, con apoyo en diversas resoluciones de órganos administrativos de recursos contractuales -incluido este Tribunal-, que no existe fraude de ley y que la oferta de cero euros en una de las prestaciones que conforman el objeto contractual es válida con la concurrencia de diversos requisitos que se dan en el supuesto aquí analizado.

Debemos comenzar el examen de esta cuestión con la descripción de la prestación P3 en el PCAP que, como antes señalamos, se denomina “Garantía total de alumbrado público”, y a la que se asigna un presupuesto de



licitación de 557.535,17 euros. En la citada prestación, la oferta realizada por la adjudicataria ha sido de 0,01 euros, obteniendo con arreglo a la fórmula establecida en el pliego para esta prestación 15 puntos, mientras que las otras dos licitadoras obtuvieron cero puntos con ofertas de 390.163,15 euros y 423.726,77 euros, respectivamente.

Pues bien, resulta de interés para la resolución de la controversia la Resolución 360/2025, de 12 de marzo, del TACRC que resume la doctrina de dicho Órgano a propósito de las ofertas a precio cero y su posible consideración como proposiciones en fraude de ley. La citada resolución señala que “Cabe, en suma, extractar nuestra doctrina en las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, es preciso distinguir si los pliegos establecen precios diferenciados de prestaciones distintas del contrato licitado o de componentes o consten de un único precio de una sola prestación objeto del contrato.

- En caso de que se prevea un precio único para una sola prestación objeto del contrato, conformado por varios componentes o costes, salvo que expresamente se prohíba en el PCAP ofertas con tal carácter, se admite, como regla general, la formulación en la oferta, de uno o varios componentes o costes diferenciados de la prestación única, a importe cero o casi cero, pues van a determinar un precio único real y efectivo, y solo son costes del precio único.

- En el caso de que el objeto del contrato licitado este formado por prestaciones distintas a cada una de las cuales se ha de ofertar un precio que es objeto de valoración y asignación de puntos diferenciadas de los otros, supuestos en los que las ofertas de los distintos precios se prestan a maniobras contrarias a la buena fe, concurrencia e igualdad entre licitadores y pueden dirigirse a finalidades en fraude de ley:

La regla general es que si los pliegos no prohíben realizar ofertas de precio "0" por la ejecución de alguna prestación evaluable autónomamente en los criterios de adjudicación, tales ofertas son válidas, debiendo analizarse como una oferta anormalmente baja, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: i) que en su conjunto la oferta tenga un precio positivo; ii) que la fórmula no quede desvirtuada, dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas; y, iii) que el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara.

En el caso de que no se den los requisitos expresados procederá la exclusión de la oferta por formularse en fraude de ley.

- Que la oferta cero pueda impedir la aplicación de la fórmula matemática prevista en el pliego para la valoración de las ofertas, o dar lugar a una puntuación desproporcionada -o directamente cero-de los demás licitadores, no implica por ese solo hecho que la oferta sea inválida.

- Para salvaguardar la aplicación de la fórmula del pliego a todas las ofertas y puntuar de manera diferenciada las ofertas distintas, puede atribuirse a las ofertas 0, un valor distinto e inferior a la siguiente oferta”.

En la citada resolución del TACRC, se alude a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, dictada en el asunto C 367/19, *Tax-FinLex contra Ministrstvo za notranje zadeve* (ECLI: EU:C: 2020:685) que viene a declarar que “el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24/UE (...) debe interpretarse en el sentido de que no sirve de fundamento legal para rechazar la oferta de un licitador en un procedimiento de adjudicación de un contrato público por el único motivo de que el importe de la oferta sea de cero euros”, afirmando lo siguiente:



“30 De lo anterior se infiere que el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 no puede servir de fundamento legal para rechazar una oferta que propone un precio de cero euros. Por consiguiente, esta disposición no permite excluir automáticamente una oferta presentada en un contrato público —como pueda ser una oferta por un importe de cero euros—, mediante la cual el operador económico propone proporcionar al poder adjudicador, sin pedir contrapartida, las obras, los suministros o los servicios que este último desea adquirir.

31 En estas condiciones, dado que una oferta por importe de cero euros puede calificarse de oferta anormalmente baja en el sentido del artículo 69 de la Directiva 2014/24, cuando un poder adjudicador deba examinar una oferta de esa naturaleza, habrá de seguir el procedimiento previsto en el citado artículo, pidiendo al licitador explicaciones en cuanto a la cuantía de la oferta. En efecto, de la lógica que subyace al artículo 69 de la Directiva 2014/24 resulta que no se puede rechazar automáticamente una oferta por el único motivo de que el precio propuesto sea de cero euros.

32 Así pues, en virtud del apartado 1 del citado artículo 69, cuando una oferta parezca anormalmente baja, los poderes adjudicadores exigirán al licitador que explique el precio o los costes que en ella se propongan, explicaciones que podrán referirse, en particular, a los elementos contemplados en el apartado 2 de ese mismo artículo. De este modo, tales explicaciones contribuirían a evaluar la fiabilidad de la oferta y permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato.

33 En efecto, con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo 69, el poder adjudicador deberá evaluar la información proporcionada consultando al licitador y solo podrá rechazar tal oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos. (...)”

Expuesta esta doctrina del TACRC, asentada en la jurisprudencia europea y que en esencia compartimos, hemos de concluir que la oferta de 0,01 euros en la prestación P3 por parte de la adjudicataria puede considerarse válida y no realizada en fraude de ley por las siguientes razones:

- El contrato licitado está dividido en diversas prestaciones, no prohibiendo el PCAP ofertas a cero euros en alguna de ellas, sin perjuicio de que pueda verificarse su viabilidad mediante el procedimiento que la LCSP prevé en su artículo 149 para las bajas incursas en presunción de anormalidad; lo cual ha acontecido en el caso aquí examinado.
- La oferta adjudicataria, en su conjunto, tiene un precio positivo: 13.211.3123,35 euros (9.603.874,27 computando solamente las prestaciones P1, P2 y P3).
- La fórmula del criterio de adjudicación “oferta económica” en la prestación P3 no queda desvirtuada por haber ofertado la adjudicataria un precio cero o cercano a cero, puesto que las proposiciones se han podido ordenar proporcionalmente, aun cuando la puntuación de las otras dos licitadoras haya sido cero puntos. En este sentido, nuestra Resolución 321/2023, de 13 de junio, señaló en el caso allí examinado que “La fórmula establecida, para puntuar proporcionalmente las ofertas, supone que, si alguna entidad licitadora oferta cero euros, como de hecho ha ocurrido, además de obtener la máxima puntuación en ese criterio, determina que a aquellas otras empresas que no hayan ofertado cero euros se le atribuyan cero puntos.

En efecto, el hecho de que la valoración del criterio evaluable mediante la mera aplicación de fórmulas “P.2 Vigilancia de la salud colectiva” dé lugar a que las proposiciones que no hayan ofertado cero euros se puntuén con cero puntos, es consecuencia de la fórmula elegida por el órgano de contratación, que no es probablemente la más respetuosa con el principio de proporcionalidad, pero que lo vincula,



autolimitándolo en el ejercicio de su facultad de apreciación, impidiéndole apartarse de las condiciones que el mismo ha definido.

En este mismo sentido, se pronunció este Tribunal ante un supuesto parecido, en la Resolución 250/2017, de 21 de noviembre, en el que al igual que en el presente caso, la aplicación de la fórmula establecida para la valoración de un criterio evaluable de forma automática suponía que, si alguna entidad licitadora ofertaba cero euros, determinaba que a aquellas otras empresas que hubiesen ofertado otro importe se les atribuyeran cero puntos”.

- La oferta adjudicataria es la menos cara para las prestaciones P1, P2 y P3.
- La importancia de la prestación P3 ofertada con precio cero es inferior a la de las otras prestaciones, tanto desde la perspectiva de su puntuación en el criterio de adjudicación “oferta económica” donde obtiene una puntuación máxima de 15 puntos sobre un total de 100, como desde el punto de vista de su presupuesto sobre el total del contrato donde su peso relativo no alcanza el 4% de este último.

Asimismo, es ilustrativa de cuanto venimos afirmando la Resolución 201/2023, de 14 de noviembre, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi en cuanto señala que “No se puede concluir que la oferta haya sido realizada en fraude de ley cuando es el propio pliego el que lo permite, como se ha indicado anteriormente. Además, para que la conducta (...) pudiera ser calificada de fraudulenta, el artículo 6.4 del Código Civil requiere la obtención de un fin contrario al ordenamiento jurídico y no puede ser considerado como precepto o principio jurídico infringido el alegado por la recurrente de que se desvirtúa la fórmula con la finalidad de que el resto de los licitadores obtenga 0 puntos, pues que el licitador pretenda conseguir la máxima puntuación y que sus competidores obtengan la mínima posible, con respeto a las reglas establecidas de forma transparente en las bases, es algo consustancial a los procedimientos de concurrencia competitiva. Por ello, tampoco cabe aceptar la alegación de la recurrente referida a que las fórmulas no permiten una ordenación proporcional de las ofertas, pues ello no es más que el resultado de la mera aplicación de la fórmula que es lo propio de un criterio de adjudicación de carácter automático.

Por otro lado, este Órgano ha manifestado (ver, por ejemplo, su Resolución 145/2020) que el rasgo principal de un criterio sujeto a fórmula es la ausencia total de margen de apreciación en la valoración de las ofertas, ya que la puntuación se deriva de la aplicación de una fórmula y el resultado de una fórmula no puede interpretarse, tan solo se calcula. Una vez que uno o varios de estos criterios se establecen, como en este caso, en unos pliegos firmes por consentidos, vinculan al poder adjudicador y a los participantes en la licitación, lo que no solo implica respetar su contenido, sino también su misma condición de criterio sujeto a fórmula (ver también la Resolución 12/2020 del OARC /KEAO, confirmada por la sentencia del STSPV de 24/6/2021, ECLI:ES:TSJPV:2021:1701). Por ello, no es posible introducir en la aplicación de uno de estos criterios la apreciación de un elemento tan radicalmente sujeto a análisis jurídico como el fraude de ley”.

Con base en las consideraciones realizadas, no puede acogerse el argumento esgrimido en el recurso de que la oferta adjudicataria de un céntimo de euro en la prestación P3 distorsione las fórmulas de valoración y se haya realizado en fraude de ley.

(2) Respecto a la inviabilidad de la oferta adjudicataria, la recurrente se apoya en el primer informe que analiza la viabilidad de la proposición adjudicataria -emitido por la entidad ■ para concluir que la misma debe ser excluida por resultar inviable en cuanto (i) omite costes en el cálculo de la prestación P3, (ii) declara sin coste determinados recursos por estar ya amortizados o adscritos parcialmente, lo que determina una infravaloración



del contrato, y (iii) no cubre los costes mínimos de personal para la prestación P2, aparte de que resulta técnicamente imposible llevar a cabo las prestaciones P2 Y P3 sin incurrir en gasto.

Asimismo, pone de relieve la actuación irregular y carente de imparcialidad de la Administración que -tras solicitar un primer informe a una entidad mercantil colaboradora para la evaluación de la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad y una vez conocido el contenido de dicho informe que proponía la inadmisión de las ofertas de recurrente y adjudicataria- decidió recabar un segundo informe de los servicios técnicos con un resultado diametralmente distinto, sin que conste motivación alguna que justifique tal proceder.

Frente a ello, la adjudicataria opone, en síntesis, que su proposición es completa en cuanto a ingresos y costes, rentable económicamente y viable en su conjunto, operando en esta materia el principio de discrecionalidad técnica y constando en el expediente el informe emitido por los ingenieros técnicos Municipal y de la Diputación Provincial de Córdoba que propone la admisión de su oferta.

Pues bien, resulta fundamental, a los efectos de un pronunciamiento adecuado sobre el alegato esgrimido en el recurso, reproducir parcialmente el contenido del acta de la mesa de contratación, de 11 de noviembre de 2025, en la que se indica lo siguiente:

<< IV.- De conformidad con lo previsto en el art. 149.4 LCSP, se solicitó asesoramiento técnico externo con fecha 09/10/2025 para la evaluación de las ofertas, escrito de alegaciones de SICE anteriormente reseñado, y justificación de las bajas a la empresa ■■■, de conformidad con el contrato CM-40/2024 GEX-5257 de CONSULTORÍA TÉCNICA Y JURÍDICA NECESARIOS PARA LA REALIZACIÓN DE UNA AUDITORÍA ENERGÉTICA Y ASISTENCIA TÉCNICO JURÍDICA A LA LICITACIÓN DE SERVICIOS ENERGÉTICOS Y COMUNIDAD ENERGÉTICA EN EL MUNICIPIO DE BAENA (CÓRDOBA). Con fecha 30/10/2025 se emite informe por la consultora citada, que por su extensión se da aquí igualmente por enteramente reproducido, en el que concluye:

(...)

2º.- En cuanto a la justificación de las bajas ofertadas se concluye:

En cuanto a SICE: “La documentación presentada por SICE no acredita la viabilidad técnica ni económica del contrato. Su oferta presenta infravaloración estructural, omisión de costes esenciales y modelo financiero inviable. Por tanto:

- No desvirtúa la presunción de anormalidad.*
- No cumple los artículos 102.3, 149.4 y 197 LCSP.*
- Debe ser excluida del procedimiento, conforme al artículo 151.1 LCSP”*

En lo referente a ■■■: “■■■ no acredita la cobertura de los costes reales del contrato ni demuestra que su modelo financiero sea sostenible. La justificación adolece de falta de trazabilidad, infravaloración de costes y rentabilidad insuficiente.

En consecuencia:

- Se mantiene la presunción de anormalidad.*
- Se incumplen los artículos 102.3, 149.4 y 197 LCSP.*
- Procede su exclusión del procedimiento de adjudicación (art. 151.1 LCSP).”*

V.- Recibido el informe anterior, emitido con fecha 30/10/2025 por la consultora SERVICIO PROFESIONAL DE ■■■ se remitió el mismo, junto con las ofertas y la justificación de las bajas presentada por las dos empresas incursas en



presunta anormalidad, ■ y ■ (■), a los Ingenieros Técnicos Municipal y de la Excm. Diputación Provincial de Córdoba, que ya evaluaron los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor, solicitándoles informe al respecto.

Dicho informe fue emitido con fecha 10/11/2025 con el siguiente tenor:

(...)

Analizada la documentación presentada, se considera que las ofertas de ■ y ■ explican satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.6 de la L.C.S.P., se informa a la mesa de contratación para la aceptación de las citadas ofertas.”

Pasando a continuación a examinar el orden del día de la presente sesión:

1.- ALEGACIONES PRESENTADAS POR ■

A la vista de las alegaciones formuladas por ■ con fecha 26/9/2025, argumentando la improcedencia del requerimiento de justificación de su oferta al entender que la misma había sido erróneamente calificada como anormal, y visto el informe emitido por la consultora ■ con fecha 30/10/2025, la mesa por unanimidad se ratifica en su acuerdo de calificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, al entender que de conformidad con lo dispuesto en la cláusulas 10.4 y 101.1 del PCAP, y artículo 149 de la LCSP en relación con lo establecido en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos, las tres prestaciones que comprende la oferta económica y que han de servir de base para la apreciación de la anormalidad de las ofertas, de conformidad con la cláusula 10.1.1 PCAP, serían las número 1, 2 y 3, de la oferta económica, proponiendo en consecuencia la desestimación de la alegación.

2.- JUSTIFICACIÓN DE OFERTAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD.

Por la mesa de contratación, a la vista de la justificación presentada por ambas empresas, teniendo en cuenta su carácter eminentemente técnico, en base a los informes técnicos recabados y sopesando los argumentos en los mismos contenidos, y la trascendencia de la propuesta que ha de formularse, se asume en su integridad el informe emitido con fecha 10/11/2025 por los Servicios Técnicos Municipales con la asistencia técnica del Ingeniero Técnico de la Excm. Diputación de Córdoba y, en consecuencia se entienden debidamente justificadas las bajas formuladas por ■.

3.- PROPUESTA DE ADJUDICACIÓN

En consecuencia con lo anterior, se propone la adjudicación del presente contrato a la empresa ■ al haber obtenido la mejor puntuación en comparación con el resto de licitadores, haber justificado suficientemente su oferta y estimando que pueden cumplirse adecuadamente las prestaciones del contrato con ese nivel de precios/costes, a juicio de los Servicios Técnicos públicos >>.

El contenido del acta constata, pues, que se han emitido dos informes sobre la viabilidad de las proposiciones recurrente y adjudicataria, uno primero realizado por una empresa externa en el marco de un contrato para asistencia técnico- jurídica a la licitación de servicios energéticos en el municipio de Baena, que tras un extenso análisis concluye sobre la anormalidad de ambas ofertas y la procedencia de su exclusión y otro posterior de los servicios técnicos de la Administración (Ayuntamiento y Diputación provincial) que concluye en sentido contrario sobre la aceptación de ambas ofertas.



El contenido del acta permite concluir que, una vez recibido el primer informe, se dio traslado de este junto con las justificaciones de ambas ofertas a los ingenieros de la Administración autores del segundo informe. Al respecto, el artículo 149.4 de la LCSP dispone, en lo que aquí interesa, que en el procedimiento para determinar la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente. Nada obsta, en principio, a que, con carácter previo a este asesoramiento técnico del servicio de la Administración pueda solicitarse otro previo a una entidad mercantil en el marco de un contrato público dirigido a tal fin, como aconteció en el supuesto examinado; pero resulta, cuando menos, irregular que, ante ese primer informe minucioso y detallado que concluye sobre la anormalidad de ambas ofertas -y en particular, de la proposición adjudicataria-, el segundo informe no haga siquiera mención al primero y se pronuncie en sentido contrario a este sin motivación alguna en cuanto a la discrepancia y sin justificación ni razonamiento técnico que permita constatar por qué se aparta del sentido de un informe técnico tan específico, solicitado precisamente para ilustrar y asesorar técnicamente a la propia Administración contratante sobre la materia en cuestión. Asimismo, también se desconocen las consideraciones de índole técnica que han llevado al servicio técnico de la Administración a concluir sobre la procedencia de admitir ambas proposiciones.

Ciertamente, en esta materia rige el principio de discrecionalidad técnica, pero dicho principio está sujeto al límite esencial de la motivación que se hace notoriamente exigible en el caso examinado donde el cambio de criterio del servicio técnico público respecto al informe inicial solicitado a una entidad privada requiere, en salvaguarda de los propios intereses públicos y ante el riesgo de adjudicar el contrato a una oferta que pueda resultar inviable, una mínima justificación que exteriorice el proceso lógico que ha llevado a una solución radicalmente opuesta a la del primer informe.

En este sentido, el informe de los técnicos de la Administración se limita a identificar la documentación aportada por cada licitador en justificación de su oferta para concluir, sin más razonamiento, que analizada la misma se considera que ambas ofertas *“explican satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, por lo que, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.6 de la L.C.S.P., se informa a la mesa de contratación para la aceptación de las citadas ofertas”*. Asimismo, la mesa de contratación asume íntegramente el informe de los servicios técnicos municipales dado su carácter eminentemente técnico, reiterándose tal asunción en el acuerdo de adjudicación impugnado.

Es por ello que, en el caso examinado, este Tribunal entiende superados los límites de la discrecionalidad técnica por falta absoluta de motivación en la emisión del informe de viabilidad del servicio técnico de la Administración y por ende, en la ulterior propuesta de admisión de la mesa y en la adjudicación del contrato; y ello, por cuanto no se han explicitado en modo alguno las razones que han conducido a la admisión de las dos proposiciones -y en particular, de la proposición adjudicataria que es la aquí cuestionada en el recurso-, máxime cuando se ha concluido en sentido contrario a un primer informe solicitado precisamente con dichos fines de asesoramiento técnico. Al respecto, es doctrina reiterada (v.g. Resolución 24/2024 del TACRC) que *“en los supuestos de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación (resoluciones 60/2015 de 20 de enero, 149/2016 de 19 de febrero o 118/2017 de 27 de enero, entre otras muchas), aunque, cabe añadir, es precisa en todo caso una mínima motivación que permita evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada”*.

De igual modo, la Resolución 1852/2021 del citado Tribunal- mencionada en la Resolución 24/2024 anteriormente indicada- señala que *“las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside*



la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación”.

La circunstancia expuesta de falta de motivación -puesta de manifiesta en el recurso- ha impedido que la recurrente conozca los motivos de la admisión de la oferta adjudicataria para poder rebatirlos, a la vez que imposibilita al Tribunal pronunciarse sobre si ha sido correcta o no la admisión sustantivamente impugnada.

Procede, en consecuencia, estimar parcialmente el recurso y acordar la anulación de la adjudicación con retroacción de las actuaciones al momento de emisión del informe de viabilidad por el servicio técnico de la Administración, a fin de que se motive la admisión de la oferta adjudicataria en términos que permitan evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada a la vista de las circunstancias que se han descrito. Ello no es óbice para que la recurrente pueda, en su caso, interponer recurso contra el nuevo acto que se dicte en cumplimiento de la presente resolución.

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 ■■■ contra la resolución del órgano de contratación, de 10 de diciembre de 2025, por la que se adjudica el “Contrato mixto de suministro, servicio y obras con inversión bajo el modelo de gestión de servicios energéticos para la gestión energética de las infraestructuras municipales, renovación del alumbrado público exterior e implantación del smart city en el municipio de Baena”, promovido por el Ayuntamiento de Baena (Expte. SUM-14/2024) y, en consecuencia, anular el acto impugnado a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo 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.

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.

