

RECURSO Nº.- 58/2025
RESOLUCIÓN Nº.- 4/2026

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 23 de enero de 2026.

Recibido recurso especial en materia de contratación, presentado en nombre y representación de la mercantil ACP CERCANIA CONSULTORES S.L., contra la Resolución de adjudicación del contrato de **Servicio de Generación de un Laboratorio Urbano de Sostenibilidad Turística para la ciudad de Sevilla**, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea- Next Generation EU, Expediente nº 2025/SVS/000553, tramitado por el SERVICIO DE TURISMO Y ACTUACIONES INTEGRALES del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 9 de octubre de 2025, se procede a la publicación de los anuncios de licitación y Pliegos del contrato descrito en el encabezamiento, en la Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado.

La Mesa de Contratación del Ayuntamiento de Sevilla, en sesión celebrada el día 28 de octubre, tras la apertura de los archivos electrónicos únicos, acuerda la remisión del expediente a la Unidad tramitadora, al objeto de realizar el requerimiento de anormalidad de ofertas, análisis y valoración de la documentación acreditativa de las ofertas presentadas por las entidades GRUPO CONSIDERA S.L., BALDRICK & MUNITZ S.L. y SCIENCE FOR CHANGE S.L.

Efectuado dicho trámite, se emite informe por el Servicio de Turismo y Actuaciones Integrales con fecha 19 de noviembre, en el que se PROPONE:

- Excluir la oferta presentada por GRUPO CONSIDERA S.L., al considerar que la justificación realizada es incompleta, al no incluir todos los costes que se incluyen en el presupuesto de licitación, concretamente, los gastos derivados de la celebración de las jornadas, ni ajustarse el estudio de costes de personal al mínimo de horas exigido en el

pliego de prescripciones técnicas y por tanto, se propone al órgano de contratación rechazar la justificación de la anormalidad de la oferta presentada por dicha entidad licitadora, al no considerarse viable la ejecución del contrato en los términos descritos en el pliego de prescripciones técnicas.

- Excluir la oferta presentada por BALDRICK & MUNITZ S.L. al no aportar un estudio detallado que permita comprobar que se ajustan al Convenio colectivo de aplicación.

- Excluir la oferta de SCIENCE FOR CHANGE S.L. al no justificar adecuadamente el ahorro obtenido con los costes de personal tenidos en cuenta al presentar su oferta

La Mesa de Contratación, con fecha 25 de noviembre, evaluada la documentación e información proporcionada por los licitadores, consideró que la justificación aportada para acreditar la viabilidad de las ofertas de GRUPO CONSIDERA S.L. y SCIENCE FOR CHANGE S.L., debía ser admitida al considerar que el estudio de costes de personal que aportan es suficiente para justificar el ahorro obtenido en su oferta, sin que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos deba ser considerado relevante para excluir sus ofertas, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”. Asimismo, la Mesa acuerda excluir la oferta de BALDRICK & MUNITZ S.L. al no justificar mediante un estudio detallado el ahorro obtenido con los costes de personal, que permitan comprobar que se ajustan al convenio colectivo de aplicación, así como remitir el expediente a la unidad tramitadora a efectos del análisis y valoración de la documentación acreditativa de las ofertas presentadas respecto a los criterios de adjudicación automáticos 2 y 3 y propuesta de clasificación.

El 2 de diciembre de 2025 la Mesa de Contratación realiza propuesta de clasificación de ofertas, proponiendo la adjudicación del contrato a GRUPO CONSIDERA S.L. y requerimiento de documentación previa a la adjudicación.

Mediante Resolución Urgente n.º 9118 de fecha 19 de diciembre, la Delegada de Turismo y Cultura acuerda la adjudicación del contrato, el cual es notificado a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público a las entidades licitadoras con fecha 22/12/2025.

SEGUNDO.- Con fecha 31 de diciembre de 2025, tiene entrada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Sevilla, escrito presentado en nombre y representación de la mercantil ACP CERCANIA CONSULTORES S.L., por el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra la Resolución urgente n.º 9118 de 19 de diciembre de 2025 por la que se adjudica el contrato de Servicio de Generación de un Laboratorio Urbano de Sostenibilidad Turística para la ciudad de Sevilla, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea- Next Generation EU a la empresa GRUPO CONSIDERA S.L., en el que se solicita a este Tribunal la suspensión del procedimiento.

Recibido, el día 2 de enero de 2026, en este Tribunal el recurso y la documentación que lo acompaña, se traslada la misma a la unidad tramitadora el mismo día, con solicitud de remisión del informe y la documentación referida en el art. 56 de la LCSP.

Con fecha 13 de enero, se recibe en el Tribunal informe suscrito por la Jefa de Sección de la unidad de Actuaciones Integrales, con el visto bueno de la Jefa de Servicio de

Turismo y Actuaciones Integrales, en el que nada se dice en relación con la solicitud de suspensión, y que se limita a exponer los antecedentes y actuaciones llevadas a cabo, sin contener manifestación ni defensa jurídica alguna del acuerdo adoptado, no pronunciándose sobre los argumentos y alegaciones efectuadas por la recurrente.

Tras requerir a la unidad tramitadora, con fecha 15 de enero, que se remita al Tribunal la información relativa a la efectiva recepción de los traslados efectuados a los interesados, a fin de poder computar el plazo de 5 días para alegaciones, se remite Diligencia firmada por la Jefa de Sección de la unidad de Actuaciones Integrales, en la que consta que las últimas notificaciones efectuadas tuvieron lugar el día 15 de enero, siendo leídas ese mismo día por las licitadoras destinatarias, que fueron, en concreto, la adjudicataria, GRUPO CONSIDERA y SCIENCE FOR CHANGE S.L, señalando que la recepción por el resto de interesadas fue anterior, concretamente los días 8 y 9 de enero.

Mediante Resolución 2/2026 de 14 de enero se determina el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento, conforme a lo establecido en el art. 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Con fecha 20 de enero se recibe informe complementario suscrito por la Jefa de Servicio, en el que se reitera que la fundamentación del Acuerdo de adjudicación del órgano de contratación se encuentra en el Acuerdo de la Mesa de Contratación de fecha 25 de noviembre de 2025.

A la fecha de la presente Resolución no le consta a este Tribunal la presentación de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla, de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, 28 de septiembre de 2018 y 17 de octubre de 2024, por los que se efectúa, respectivamente, el nombramiento y renovación de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión del recurso.

Por lo que respecta a la **legitimación**, conforme al artículo 48 de la LCSP, la recurrente se encuentran legitimada.

En cuanto al **plazo de interposición**, de acuerdo con el art. 58.1 del Real Decreto-ley 36/2020, se estima cumplido.

En relación al **ámbito objetivo**, hemos de analizar si han sido interpuestos contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.1 y 2 se concluye la posibilidad de recurrir.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, la impugnación se fundamenta en la disconformidad con la adjudicación, por considerar que la admisión de la oferta presentada por GRUPO CONSIDERA S.L., inicialmente incurso en anormalidad, y la adjudicación en su favor son contrarias a derecho, defendiendo la reclamante que “la decisión y motivación dada por el órgano de contratación y por la mesa de contratación para admitir la oferta de GRUPO CONSIDERA, S.L. incurso en presunción de anormalidad,

apartándose del criterio seguido por el Informe Técnico de 19 de noviembre de 2025, es a todas luces insuficiente, arbitraria y supone un claro error manifiesto, apartándose, por ende, de la doctrina emanada de los diferentes Tribunales administrativos de Recurso Contractuales”

Argumenta el recurso que:

.- “siguiendo el razonamiento del Informe técnico de 19 de noviembre de 2025 en el que se afirma que la justificación sobre la anormalidad presentada por GRUPO CONSIDERA, S.L. es incompleta por no incluir todos los costes que se incluyen en el presupuesto de licitación, concretamente, los gastos derivados de la celebración de las jornadas, ni ajustarse el estudio de costes de personal al mínimo de horas exigido en el pliego de prescripciones técnicas, se observa que GRUPO CONSIDERA, S.L. no ha tenido en cuenta en su informe de justificación la partida correspondiente a “Jornadas del laboratorio”, partida que según el pliego de prescripciones técnicas tiene un presupuesto de 33.591,66€, IVA no incluido.

Es decir, respecto de las partidas referentes a las Jornadas de Laboratorio, GRUPO CONSIDERA SL no ha establecido ninguna valoración ni ha justificado esa valoración inexistente o a cero. Esto es un dato objetivo que puede fácilmente comprobarse y que determina un error manifiesto en la decisión del órgano de contratación de admitir la oferta de GRUPO CONSIDERA SL.

.- “No obstante lo anterior, el órgano de contratación, se aparta de dicho Informe y considera que sí y únicamente se limita a decir, que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos no puede ser relevante para excluir la oferta. Nada se dice sobre el resto de partidas referentes a las Jornadas de Laboratorio que GRUPO CONSIDERA SL ni ha cuantificado ni ha valorado ni ha justificado. Si atendemos a la conclusión del Informe técnico de 19 de noviembre, no solamente se propone la exclusión de la oferta de GRUPO CONSIDERA, S.L. por no ajustarse el estudio de costes de personal el mínimo de horas exigido en el PPTP, sino que la considera incompleta además por no incluir todos los costes que se incluyen en el presupuesto de licitación, concretamente los gastos derivados de la celebración de las jornadas.”

.- “El órgano de contratación se aparta del criterio seguido por el informe técnico de 19 de noviembre de 2025, el cual si bien no es vinculante para el órgano de contratación ciertamente, sí que exige cierta motivación por parte del órgano de contratación para justificar por qué se aparta del criterio seguido por el informe técnico, sobre todo para cuando dicho informe considera que la justificación dada no es suficiente para justificar la baja anormal y propone la exclusión, y el órgano de contratación en sentido contrario si lo considera justificado.

En tal sentido podemos reproducir la Resolución de nº 1631/2021 de 19 de noviembre de 2021 en su Recurso nº 1371/2021 del Tribunal Central de Recursos Contractuales que dispone lo siguiente en su fundamento de derecho sexto (el resaltado es nuestro):

*“la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos. **Evidentemente ni las alegaciones mencionadas ni los informes tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe sopesar adecuadamente ambos y adoptar su decisión en base a ellos** (Resoluciones 24/2011, de 9 de febrero, 72/2012, de 21 de marzo, o 121/2012, de 23 de mayo)”*

(...) en este sentido, como también es doctrina consolidada de los Tribunales Administrativos de Contratos, la decisión sobre si una oferta, calificada inicialmente como desproporcionada,

puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora, y los informes emitidos por los servicios técnicos. Si bien, ni las alegaciones del licitador, ni los informes (que constituyen el asesoramiento técnico, y siempre que efectivamente respondan y sean reconocibles como informes técnicos) tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe valorar y sopesar adecuadamente ambos para adoptar su decisión, que deberá ser motivada, en base a ellos. De manera que, siempre y en todo caso, la decisión debe responder a parámetros de razonabilidad y racionalidad.”

Como se deduce claramente de dicha Resolución, los informes no son vinculantes y puede apartarse del criterio del informe técnico, pero deberá ser motivada y si atendemos a la motivación dada por el órgano de contratación en la resolución recurrida que hace suya la de la mesa de contratación en su acta de 25 de noviembre de 2025, observamos claramente la insuficiente motivación dada para apartarse del criterio seguido en el informe técnico. Además de insuficiente, se centra únicamente la justificación en los costes de personal de la partida Equipo de Trabajo, y olvida que el Informe técnico que proponía la exclusión de la oferta ofrecía una doble motivación para ello, por un lado, la referente a la falta de justificación de los costes de personal, pero por otro lado, también por no haber incluido ni justificado los costes referentes a las Jornadas de Laboratorio. Sobre este último extremo nada se dice ni por el órgano de contratación ni por la mesa de contratación, lo que determina que su decisión sea arbitraria e incurra en un grave error manifiesto.

Conforme a lo expuesto, concluye la recurrente que “la motivación dada por el órgano de contratación en su Resolución nº 9118 de 19 de diciembre, se limita a reproducir la justificación dada en el acta de 25 de noviembre de 2025 para admitir la oferta incurso en presunción de anormalidad de GRUPO CONSIDERA, S.L. y adjudicar el contrato a la misma, pero sin indicar ni motivar porqué considera justificada dicha baja y mucho menos si la misma podrá ser cumplida en los términos expuestos en el contrato, por lo que la motivación dada por la mesa de contratación resulta a todas luces insuficiente.”, trayendo a colación el pronunciamiento, en un caso similar al que nos ocupa, donde el órgano de contratación se aparta del criterio seguido por el informe técnico, la Resolución nº 412/2024 de 24 de octubre del Tribunal Administrativo de contratación pública de la Comunidad de Madrid, que, considerando que el acuerdo de la mesa por el que se propone la aceptación de la oferta no estaba debidamente motivado, resuelve la retroacción de actuaciones para su debida motivación.

Argumenta el recurso que “a pesar de que el órgano de contratación no está vinculado por los informes técnicos, sí que exige una mayor cierta motivación, tanto del rechazo de la oferta como de la admisión, pero que exige mayor exhaustividad no solo cuanto mayor sea la baja, sino sobre todo cuando se opone a un informe técnico razonado y razonable que llevaría a considerar la oferta como no justificada. En nuestro caso, dicha motivación es a todas luces insuficiente, ya que únicamente se limita a indicar que los costes de personal no es suficiente motivo para rechazar la oferta, sin hacer referencia al otro motivo aducido por el informe técnico, como es la inexistencia de una partida expresamente contemplada en los pliegos y que la adjudicataria omite completamente y que además no justifica, como son los gastos directos relacionados con las jornadas de laboratorio” y que tampoco la justificación presentada en relación a los costes laborales es suficiente, apartándose, igualmente del criterio técnico.

Aseverando, en consecuencia, “la falta de motivación, arbitrariedad y el error manifiesto, dicho sea con los debidos respetos, en el que incurre la Resolución de adjudicación de 19 de diciembre de 2025 por la que se adjudica el contrato a GRUPO CONSIDERA, S.L, cuya oferta

incurre en presunción de anormalidad, oferta que no ha sido justificada de manera completa y satisfactoria en los términos exigidos en la doctrina de los Tribunales Contractuales”, se solicita al tribunal proceda a anular la adjudicación del contrato y a retrotraer las actuaciones a fin de que el órgano de contratación adopte una decisión motivada y ajustada a derecho.

El Órgano de Contratación, en el informe de fecha 13 de enero de 2026, suscrito por la Jefa de Sección de la unidad de Actuaciones Integrales, con el visto bueno de la Jefa de Servicio de Turismo y Actuaciones Integrales, relata los antecedentes de hecho, resume las alegaciones de la recurrente y concluye que el acuerdo de adjudicación del contrato se fundamenta en la propuesta realizada por la Mesa “admitiendo la oferta presentada por GRUPO CONSIDERA S.L. y SCIENCE FOR CHANGE S.L., al considerar que el estudio de costes de personal que aportan son suficientes para justificar el ahorro obtenido en sus ofertas, sin que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos deba ser considerado relevante para excluir sus ofertas, por ser el contrato de servicios “una obligación de resultados”, sin contener manifestación ni defensa jurídica alguna del acuerdo adoptado, no pronunciándose sobre los argumentos y alegaciones efectuadas por la recurrente.

En el informe complementario suscrito por la Jefa de Servicio, se reitera que “la fundamentación del Acuerdo de adjudicación del órgano de contratación, en relación al nº Expte. SIGGLAS: 2025/SVS/000553, se encuentra en el Acuerdo de la Mesa de Contratación de fecha 25 de noviembre de 2025 en el que, una vez evaluada la documentación e información proporcionada por los licitadores, y analizado el informe de la unidad tramitadora de 19 de noviembre de 2025, estimó que la justificación aportadas para acreditar la viabilidad de las ofertas de GRUPO CONSIDERA S.L. y SCIENCE FOR CHANGE S.L., debían ser admitidas al considerar que el estudio de costes de personal que aportan es suficiente para justificar el ahorro obtenido en su oferta, sin que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos (distinguiendo entre equipo de trabajo laboratorio, campaña de difusión y jornadas de laboratorio) deba ser considerado relevante para excluir sus ofertas, ya que de conformidad al apartado 6 “Precio, plazo y forma de pago” de los PPT el presupuesto de base de licitación es estimatorio” aplicando una metodología basada en coste laboral anual de los perfiles profesionales necesarios para la ejecución del contrato”, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”, como indica el artículo 17 de la LCSP al disponer que: “Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”, incorporando información sobre la justificación aportada por las licitadoras GRUPO CONSIDERA y BALDRICK & MUNITZ S.L., cuyas ofertas fueron consideradas viables por la mesa, pero nuevamente, sin defender ni argumentar jurídicamente el acuerdo de adjudicación, ni responder a las alegaciones efectuadas por la recurrente, la cuales se fundamentan, además, en las consideraciones efectuadas en el informe del Servicio de 19 de noviembre de 2025, en el que se propone la exclusión.

CUARTO.- Expuestas las alegaciones de las partes, ha de comenzar nuestro análisis por lo establecido en el art. 149 LCSP, el cual se refiere a las ofertas anormalmente bajas, refiriéndose a la posible justificación presentada por el licitador y a su valoración por la mesa de contratación, disponiendo que:

...4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos. La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

(...)

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

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

(...)

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, 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 y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. 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...

Nuestra doctrina sobre anormalidad puede resumirse en los siguientes puntos:

- La apreciación de la anormalidad corresponde al O.C. (En este sentido, Sentencia del TSJA de junio 2020, en relación con la Resolución 1/2018 del TARCAS). Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar, a la vista de las justificaciones presentadas por el licitador cuya oferta está inicialmente incursa en presunción de anormalidad, si la oferta es anormalmente baja, lo que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad de sus técnicos, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada.

- La determinación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no “debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora no siendo posible su aplicación automática”. En este sentido, no se trata de justificar exhaustivamente la oferta, ni resulta necesario que por parte del licitador se proceda al desglose pormenorizado de

la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma, sino de explicar la viabilidad y seriedad de la oferta, de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, debiendo tales argumentos o justificaciones ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.

.- El rechazo de la oferta inicialmente incurso en presunción de anormalidad exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador, debiendo el órgano de contratación justificar adecuada y motivadamente su decisión. Por el contrario, cuando se aprecie la viabilidad de la oferta, a la vista y consideración de la justificación presentada, no es necesario que se incluya una motivación exhaustiva de lo que ha llevado al órgano de contratación a concluir su viabilidad.

Nuestra Resolución 12/2023 viene a recoger las ideas fundamentales extraídas de la doctrina emanada de los tribunales administrativos de resolución de recursos contractuales sobre la justificación exigible a ofertas inicialmente incursas en valores anormales y desproporcionados, a saber:

- La exclusión de una oferta por considerarse anormal constituye una excepción al principio de adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa, por lo que la aceptación de una oferta inicialmente anormal requiere mucha menor motivación que su rechazo, que exige la adopción de una resolución “reforzada”.
- Para el órgano de contratación se trata de una cuestión sujeta a discrecionalidad técnica, debiendo analizar de manera razonada la justificación del licitador de la forma más objetiva posible.
- Ni las alegaciones del licitador ni los informes técnicos que se soliciten son vinculantes para el órgano de contratación
- La exhaustividad en la justificación ofrecida por el licitador deberá ser mayor cuanto mayor sea el grado de desproporción de la oferta.
- Sólo es posible excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que la oferta no puede ser cumplida, debiendo rebatirse las argumentaciones presentadas por el licitador mediante una resolución debidamente motivada que razone porqué las justificaciones no explican satisfactoriamente los precios ofertados.
- La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormal o desproporcionada, va dirigida a convencer al órgano de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato.
- La función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control serían, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable, así como la comprobación de que el informe

correspondiente efectuado por el órgano de contratación contiene la suficiente motivación, que ha de ser “reforzada”, en el caso de exclusión.

Como señalábamos en la Resolución 16/2023, *“En este sentido se manifiestan las Directivas sobre contratación pública, concluyéndose que la exclusión de una oferta es una medida extrema que requiere de fundamentación suficiente, si bien tal fundamentación no ha de tener ese carácter exhaustivo cuando lo que se concluye es su viabilidad. La Directiva sobre contratación pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, “el poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos...”, y en el mismo sentido el artículo 84.3 de la Directiva de sectores excluidos (Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero), al establecer que “la entidad adjudicadora evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2”. En esta línea, se pronuncia igualmente el Tribunal Central en la Resolución 832/2014, de 7 de noviembre de 2014, o la nº 559/2014 de fecha 22 de julio, considerando que “(...), esto no implica, ni quiere decir, que aquellos otros casos en los que se considere que el licitador ha dado razones suficientes para considerar que la oferta es viable a pesar de su apariencia de anormalidad o desproporción, se deba aducir necesariamente una motivación distinta de la ya expuesta en su escrito por el licitador. Siendo ésta suficiente, nada exige que el asesor técnico verifique no sólo la realidad de lo alegado sino también, si entiende justificada que la proposición no incurre en anormalidad que la haga inviable, recoja en el informe sus propias razones motivando el porqué de la razón que asiste al interesado”. En el mismo sentido, Resoluciones 867/2014, 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, o 389/2018, de 23 de abril.”*

Como argumenta el tribunal madrileño en la citada resolución 412/2024, trayendo a colación la doctrina del Tribunal Central, *“...la Resolución 786/2014 declarando que para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable...”*

(...)

De todas estas resoluciones debemos extraer que cuando el órgano de contratación viene a admitir la oferta incurso en presunción de baja temeraria y no a excluirla, la prolija motivación para mantener la oferta que reclama el recurrente del órgano de contratación no es exigible. Y la aceptación de la oferta resulta ajustada a derecho, ya que una vez determinada la oferta incurso en presunción de anormalidad, se dio traslado para la justificación a la misma, habiendo efectuado dicha justificación en términos asumidos por el órgano de contratación.

(...)

En el mismo sentido la Resolución del TACRC 1561/2022, de 15 de diciembre “Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio

del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o a apreciar que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, y ello exige una resolución más intensa en caso de que no vayan a acogerse las justificaciones del licitador. No ocurre así cuando el informe sobre la justificación de la oferta la estima suficiente, pues, para entender desvirtuada la presunción iuris tantum de temeridad a juicio del órgano de contratación, no es preciso la motivación del informe y de la resolución que así lo concluya tenga ese carácter más intenso”.

En el caso que nos ocupa, el informe elaborado por la unidad tramitadora concluye que la justificación aportada es incompleta, al no incluir todos los costes, concretamente los derivados de las Jornadas de Laboratorio, ni ajustarse los costes de personal a la estimación de horas prevista en Pliegos, manifestando que:

Del estudio de costes que realiza el licitador donde se reflejan sólo cuatro partidas: equipo de trabajo, viajes y dietas, obtenemos la siguiente comparativa:

Concepto de gasto	Estudio económico incluido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, IVA no incluido	Estudio económico aportado por la licitadora	Margen económica de diferencia
Equipo de trabajo	73.846,35€	47.100,00€	26.746,35€
Campaña de difusión	33.057,85€	30.500,00€	2.557,85€
Jornadas del laboratorio	33.591,66€	-----	33.591,66€
Viajes y dietas	-----	300,00€	-300,00€
Gastos generales		4.100,00€	-4.100,00€
Total	140.495,86€	82.000,00€	58.495,86€

Como se desprende de este análisis comparativo, el mayor ahorro lo obtiene en dos partidas, jornadas del laboratorio y costes de personal.

Concretamente, en el desglose de costes aportado por la licitadora no se incluye la partida relativa a las jornadas del laboratorio, que representa un 23,91% de los costes totales incluidos en el pliego de prescripciones técnicas.

Sobre los costes laborales que representan el 52,56% del total de costes, CONSIDERA afirma que ha tenido en cuenta en su oferta las obligaciones relativas a las disposiciones sobre protección de empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales, comprometiéndose a que las remuneraciones mínimas que ha de percibir el personal no sea inferior a los tipos fijados por las disposiciones vigentes y al cumplimiento del convenio colectivo sectorial de aplicación. No obstante, el pliego de prescripciones técnicas detalla en el punto 6 hace una estimación de los costes laborales, teniendo en consideración cada categoría profesional, según convenio, así como la jornada de cada trabajador a adscribir a la ejecución del contrato, resultando que el número de horas del equipo de trabajo del laboratorio suma un total de 2.693 horas, sin incluirse aquí las horas de trabajo del personal a emplear durante la celebración de las jornadas del laboratorio (mentor, técnicos audiovisuales...), cuyos costes se incluyen en la partida de jornadas del laboratorio. En cambio, el licitador se limita a señalar, tras plasmar una tabla de los costes de los trabajadores, por categorías profesionales, que el coste hora del personal asciende a 22 euros/hora lo que supondría una asignación de más de 2.140 horas de trabajo imputadas al proyecto durante los 7 meses, ascendiendo el importe de esta partida a 47.100,00€.

En consecuencia, se considera que la justificación sobre la anormalidad de la oferta presentada por GRUPO CONSIDERA S.L., es incompleta, al no incluir todos los costes que se incluyen en el presupuesto de licitación, concretamente, los gastos derivados de la celebración de las jornadas, ni ajustarse el estudio de costes de personal al mínimo de horas exigido en el pliego de prescripciones técnicas y por tanto, se propone al órgano de contratación rechazar la justificación de la anormalidad de la oferta presentada por dicha entidad licitadora, al no considerarse viable la ejecución del contrato en los términos descritos en el pliego de prescripciones técnicas.

En el Acta de 25 de noviembre, consta, sin embargo, que “Presentada la documentación justificativa por las citadas empresas, la Unidad tramitadora ha emitido informe con fecha 19 de noviembre indicando que no se entienden debidamente justificadas y proponiendo en consecuencia su exclusión de la clasificación.

No obstante, la Mesa de Contratación ha evaluado la documentación e información proporcionada por los licitadores y considera que la justificación aportada para acreditar la viabilidad de las ofertas de GRUPO CONSIDERA S.L. y SCIENCE FOR CHANGE S.L. debe ser admitida al considerar que el estudio de costes de personal que aportan es suficiente para justificar el ahorro obtenido en su oferta, sin que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos deba ser considerado relevante para excluir sus ofertas, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”, por lo que se admiten las ofertas y se remite el expediente a la unidad tramitadora a efectos de análisis y valoración de la documentación acreditativa de la ofertas presentadas respecto a los criterios de adjudicación automáticos números 2 y 3.

Como sostiene la Resolución del TACRC 1589/2022, de 22 de diciembre “*De acuerdo con la doctrina expuesta, el control de este Tribunal ha de centrarse en estos supuestos, en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada*”.

Como ha quedado expuesto, la mesa de contratación no acepta la propuesta del informe técnico y considera justificada la baja anormal, limitándose a argumentar que “debe ser admitida al considerar que el estudio de costes de personal que aportan es suficiente para justificar el ahorro obtenido en su oferta, sin que el número de horas del equipo de trabajo previsto en los pliegos deba ser considerado relevante para excluir sus ofertas, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”.

Formalmente, se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP, dando traslado la mesa de contratación a un técnico para que informe sobre la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad y una vez emitido, la Mesa se aparta de su criterio y eleva al órgano de contratación, que es el competente para decidir, su propuesta al efecto, que en este caso la ratifica y adjudica conforme a ella.

En un procedimiento abierto como el que nos ocupa, es la Mesa de Contratación el órgano encargado de la valoración de ofertas, así como de efectuar al órgano de contratación la propuesta sobre calificación de una oferta como anormal, previa tramitación del procedimiento contradictorio del art. 149, y la propuesta de adjudicación, pudiendo solicitar, tanto en orden a la valoración de las proposiciones como en orden a la verificación del cumplimiento de prescripciones técnicas y de justificación de la viabilidad de las mismas, cuantos informes técnicos considere precisos (Art. 326 y 149 LCSP).

En el caso de anormalidad, el propio art. 149 establece que *“deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente”* y que la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación se *“elevará de forma motivada”*, precisándose (apartado 6) que *“En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la Mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada”*.

No cabe duda alguna de que la Mesa de Contratación tiene la facultad de apartarse de un informe técnico previo, siempre y cuando motive adecuadamente las razones por las que el criterio del técnico es erróneo, incompleto o menos acertado que el suyo propio. La Mesa siempre tiene la potestad de “integrar y completar” la valoración técnica, el informe técnico es un dictamen de asesoramiento, pero la Mesa tiene la potestad de realizar una valoración global de la viabilidad: si la Mesa ve viabilidad donde el técnico ve riesgo, y lo motiva basándose en los documentos del expediente, la decisión es perfectamente legal, ahora bien, la Mesa debe incluir en el acta una justificación razonada y detallada de por qué el informe técnico no es correcto, no bastando con una discrepancia genérica.

De la doctrina expuesta, se deduce claramente la necesidad de justificación y motivación tanto en la inadmisión de la oferta como de su admisión, si bien en este caso, no es necesario que sea tan prolija como en el caso de rechazo.

En el supuesto analizado, dado, además, que existe en informe técnico en sentido contrario, y que la unidad tramitadora no argumenta en contra de las manifestaciones efectuadas en el recurso, hemos de concluir que la motivación realizada por la mesa debió ser más exhaustiva y referirse a los distintos argumentos que llevaron a la unidad de tramitación a concluir la insuficiencia de la justificación aportada, en cuanto se está oponiendo, en el ámbito de su competencia, a un informe técnico que goza de

presunción de acierto y veracidad, el cual en base a distintos aspectos, considera la oferta como no justificada.

Dado que la adjudicación se resuelve, finalmente, en favor de la oferta presentada por GRUPO CONSIDERA, admitiéndose, por tanto su viabilidad, se entiende que el órgano de Contratación se ha convencido de ésta, si bien dicha viabilidad y adjudicación no se defienden ni argumentan ante este Tribunal, existiendo en el expediente informes contradictorios al respecto y no correspondiendo al Tribunal buscar los argumentos jurídicos para defender un acuerdo adoptado por el órgano de Contratación, que ha de basarse, además, en el convencimiento por parte de dicho órgano, de que la oferta puede ser cumplida, basándose para ello en una propuesta debidamente motivada.

Como señaló el Tribunal de Madrid en su Resolución 412/2024, trayendo a colación la Resolución 535/2023 del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP) “Asimismo, el asesoramiento técnico que el órgano de contratación debe procurarse según el artículo 149.4 de la LCSP sirve como base para garantizar los derechos de las licitadoras, pues nadie mejor que los servicios técnicos saben cómo es la oferta y las necesidades de la contratación y, dada su experiencia, pueden saber si una oferta puede llegar a cumplirse técnicamente. Este asesoramiento constituye, pues, la esencia de la motivación de la decisión de aceptación o rechazo de la oferta que debe proponer la mesa de contratación de forma motivada y adoptar, en último término, el órgano de contratación (entre muchas otras, las resoluciones 55/2021, 329/2020, 250/2020, 201/2019, 20/2018, 180/2017 y 68/2017, que citan y recogen a la vez la doctrina hasta el momento de éste y otros tribunales de recursos contractuales).”

En consecuencia, y considerándose que la motivación dada por la Mesa de Contratación que consta en Acta, apartándose del informe técnico, es manifiestamente insuficiente, no pronunciándose sobre los distintos aspectos que, conforme al informe técnico del Servicio tramitador, determinan la insuficiencia de la justificación aportada por la licitadora, a lo que se une la falta de argumentación y defensa en vía de recurso, del acuerdo adoptado, procede estimar el mismo, en el sentido de retrotraer las actuaciones a fin de que el órgano de contratación, que recordemos es uno, asistido tanto por la Unidad tramitadora como por la Mesa, proceda a verificar y motivar, de forma suficiente y adecuada, las razones que justifican la admisión o inadmisión de la oferta de la mercantil adjudicataria GRUPO CONSIDERA y continúe el procedimiento conforme a lo que en derecho corresponda.

Por lo expuesto, conforme a los preceptos legales de aplicación, y teniendo en cuenta cuanto antecede, este Tribunal

RESUELVE

PRIMERO.- Estimar el recurso especial en materia de contratación, presentado en nombre y representación de la mercantil ACP CERCANIA CONSULTORES S.L. contra la adjudicación del contrato de “**Servicio de Generación de un Laboratorio Urbano de Sostenibilidad Turística para la ciudad de Sevilla**”, en el marco del Plan de Recuperación,

Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea- Next Generation EU, Expediente nº 2025/SVS/000553, tramitado por el Servicio de Turismo y Actuaciones Integrales del Ayuntamiento de Sevilla, anulando la adjudicación del contrato, con retroacción de actuaciones en los términos recogidos en el fundamento de derecho Cuarto.

SEGUNDO.- 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 de la LCSP.

TERCERO.- Levantar la suspensión del procedimiento.

NOTIFÍQUESE la presente Resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES