Recurso 38/2025
Resolución 108/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 21 de febrero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EDHINOR, S.A.**, contra su exclusión del procedimiento de licitación y contra la adjudicación del contrato denominado «Rehabilitación parcial del Instituto del Agua» (Expte. UGR/2024/0008), convocado por la Universidad de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de marzo de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de obras indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 4.562.575,01 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 13 de enero de 2025, se dictó resolución mediante la que se adjudicó el contrato a la entidad ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.AU (en adelante ELECNOR o la adjudicataria). La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante el mismo día de su dictado. Posteriormente, el 27 de enero de 2025 fue notificada a la entidad EDHINOR, S.A., y mediante el escrito de notificación se le comunicó que su oferta había sido excluida del procedimiento de adjudicación.

SEGUNDO. El 3 de febrero de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad EDHINOR, S.A (en adelante EDHINOR o la recurrente) contra la citada resolución de 13 de enero de 2025 de adjudicación del contrato, en la que implícitamente se excluye su oferta.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 4 de febrero de 2025, se da traslado a la Universidad de Granada del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Previa reiteración, lo solicitado fue recibido en este Órgano el 12 de febrero de 2025.

Por último, con fecha 13 de febrero de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna dentro del plazo establecido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; toda vez que el acto impugnado ha sido dictado por el órgano competente de la Universidad de Granada, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación, del Convenio formalizado a tales efectos entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Granada el 30 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de obras cuyo valor estimado es superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, 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.a) y 2.c) de la LCSP.

Aun cuando formalmente la recurrente formula el recurso contra la adjudicación, sustantivamente está recurriendo tanto la adjudicación como la exclusión de su oferta, inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada. En este sentido, ha de indicarse que en el escrito de notificación de la resolución de adjudicación del contrato consta que la mesa de contratación propuso la exclusión de la entidad ahora recurrente por haber incurrido su oferta en baja anormal o desproporcionada, procediéndose a continuación a la adjudicación sin que exista un acto expreso de exclusión por parte del órgano de contratación.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el expediente, el recurso se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del recurso. De las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento de licitación que culminaron con la exclusión de la oferta de la recurrente.

Según consta en la documentación contenida en el expediente de licitación remitido por el órgano de contratación, en lo que aquí concierne, tras la sesión de la mesa de contratación celebrada el 30 de octubre de 2024 en la que se identificaron las ofertas incursas en presunción de anormalidad, con fecha 31 de octubre de 2024 se remitió a la entidad ahora recurrente requerimiento para justificar la anormalidad de su oferta en los siguientes términos:

«*Se pone de manifiesto que la oferta presentada por la empresa EDHINOR, S.A., puede considerarse como "oferta anormalmente baja" de conformidad con los criterios establecidos en el Punto 12 del Cuadro Resumen de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el que se establece que "una baja excesiva sobre el importe de licitación podría poner en peligro la calidad de los trabajos e incluso la ejecución de los mismos. Por todo ello, a los efectos de la presente licitación se podrán considerar ofertas anormales o desproporcionadas, y se requerirá su justificación, aquellas cuyo importe sea inferior en más de un 3 (tres) por 100 de la media de las proposiciones económicas recibidas.*
La Mesa de Contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, "…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" acuerda requerir a la citada empresa para que en un plazo no superior a 3 días hábiles a contar desde el día siguiente al envío de la presente notificación de acuerdo con el art.149.4 de la anteriormente citada Ley, justifique el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.
b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,
c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.
d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.
e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.
De acuerdo con el punto 20 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en el caso de ofertas consideradas desproporcionadas o anormales anormalmente bajas, la falta de contestación a la solicitud de información a que se refiere el artículo 149 de la LCSP, o el reconocimiento por parte del licitador de que su proposición adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, tendrán la consideración de retirada injustificada de la proposición.

En respuesta, la entidad ahora recurrente presenta un documento justificativo de la viabilidad de la oferta en el que concluye, «*Con estas premisas, consideramos justificado que la obra es perfectamente realizable sin menoscabo ni riesgo económico y nos reafirmamos en nuestra oferta económica, que está fundamentada en un estudio de la obra fiable y totalmente consecuente, basándonos en los medios disponibles y especiales circunstancias favorables que concurren en nuestro caso.*».

La justificación presentada, a lo largo de sus más de doscientas páginas esgrime las alegaciones que desarrolla bajo los siguientes epígrafes:

«*3. VIABILIDAD DE LA OFERTA EN TODOS SUS ELEMENTOS*

- *Clasificación Empresarial en Construcción e Instalaciones por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.*
- *Certificados que la califican de Empresa Instaladora y Mantenedora de Electricidad, Climatización y Protección Contra Incendios.*
- *Solvencia Financiera*
- *Listado de Obras ejecutadas por Edhinor. Experiencia.*
- *Valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor.*

4. SOLUCIONES TÉCNICAS ADOPTADAS Y CONDICIONES EXCEPCIONALMENTE FAVORABLES DE QUE DISPONGA PARA EJECUTAR LAS OBRAS, EN VIRTUD DE LAS CUALES SE ASEGURA LA VIABILIDAD DE LA OFERTA

5. JUSTIFICACION DE LOS COSTES.

- *Coste directo de las partidas que componen el P.E.M.*
  - ✓ *Relación de costos suministro de materiales considerados*
  - ✓ *Ofertas proveedores y subcontratistas*
- *Costes indirectos*
  - ✓ *Coste personal. Tablas salariales (personal directo e indirecto)*
  - ✓ *Costes de maquinaria*
- *Tasas e impuestos municipales*
- *Avales y garantías*
- *Gastos generales de estructura*
- *Resumen de la oferta. Conclusiones.*

6. LA INNOVACIÓN Y ORIGINALIDAD DE LAS SOLUCIONES PROPUESTAS PARA EJECUTAR LAS OBRAS

7. EL RESPETO DE OBLIGACIONES QUE RESULTEN APLICABLES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL, SOCIAL O LABORAL, Y DE SUBCONTRATACIÓN, NO SIENDO JUSTIFICABLE PRECIOS POR DEBAJO DE MERCADO O QUE INCUMPLAN LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 201.».

Acto seguido, consta formalizado el 25 de noviembre de 2024 informe técnico sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas en presunción de anormalidad (en adelante informe de viabilidad de 25 de noviembre). En dicho informe, tras diversas referencias descriptivas de la justificación aportada por la entidad recurrente, se concluye en los siguientes términos: «*Por todo lo anterior, esta Unidad Técnica, acogiéndose a lo establecido en los artículos 102.3 y 149.4 en Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público y entendiendo que la justificación presentada es insuficiente, propone no aceptar la justificación de la oferta anormalmente baja y, en consecuencia, excluir al licitador.»*.

A continuación, según consta en el expediente remitido, la mesa de contratación en sesión celebrada con fecha 28 de noviembre de 2024, atendiendo al asesoramiento técnico reflejado en el informe de viabilidad de 25 de noviembre y a la documentación presentada para la justificación de las bajas, acuerda elevar propuesta de exclusión al órgano de contratación de distintos licitadores, entre los que se incluye a la entidad EDINHOR.

Por último, y como antes se indicó, el órgano de contratación en resolución de 13 de enero de 2025 adjudicó el contrato a la entidad ELECNOR. El servicio de contratación de la Universidad de Granada remite a la entidad ahora recurrente escrito, en el que se contiene la citada resolución de adjudicación del contrato, indicándole en el penúltimo párrafo de dicho escrito lo siguiente: *«Igualmente se le informa que su oferta ha sido excluida del procedimiento de adjudicación, tras haber contestado su empresa al requerimiento de justificación de la Baja*

Temeraria, la Mesa de Contratación atendiendo al asesoramiento técnico correspondiente, reflejado en los informes, y a la documentación presentada para la justificación de las bajas, acuerda elevar PROPUESTA DE EXCLUSIÓN al órgano de contratación.».

SEXTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo dicte resolución «*anulando los Acuerdos impugnados, dejándolos sin efecto y ordenando la retroacción de actuaciones al momento oportuno para la admisión de la oferta presentada por EDHINOR, S.A. consiguiente nueva clasificación de ofertas, y ulterior propuesta de adjudicación, aceptación de ésta y adjudicación del referido contrato a este licitador EDHINOR, S.A.»*.

La recurrente fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de recurso:

1.1.- Manifiesta que su oferta ha resultado excluida del procedimiento de licitación sin un acuerdo expreso y debidamente motivado del órgano de contratación. Así argumenta que la exclusión de la oferta de un licitador, por no entender justificada su oferta incursa en presunción de anormalidad, debe ser acordada por el órgano de contratación, no por la mesa de contratación, y, además, debe hacerlo motivando debidamente su decisión.

Por todo lo expuesto la entidad recurrente tras esgrimir que la descrita situación le ha provocado indefensión concluye que «*es obvio que resulta nulo de pleno derecho, efectuar actuaciones materiales derivadas de una hipotética exclusión de la oferta de EDHINOR, SA. sin que previamente haya sido adoptada resolución disponiendo dicha exclusión, adoptada por el Órgano de Contratación a través del oportuno procedimiento para ello.*»

1.2.-En segundo lugar, la recurrente alega que el informe de viabilidad de 25 de noviembre, por el que la justificación de su oferta resultó rechazada, adolece de falta de motivación y «*obvia los elementos de su proposición, las concretas circunstancias de la empresa y el desglose y acreditación de los costes detallados por EDHINOR*.»

Al respecto afirma que el requerimiento de justificación de viabilidad que le fue remitido por la mesa de contratación se limitó a «*transcribir literalmente la previsión del artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, sin especificar un solo punto de la oferta de esta mercantil que hubiese suscitado hipotéticas dudas a la Mesa de Contratación sobre su posible inviabilidad.»*.

Insiste en la necesidad de la debida fundamentación de los motivos que justifiquen la exclusión una oferta incursa en presunción de anormalidad. Argumenta que las manifestaciones vertidas en el informe hacen referencia a que la justificación presentada no «*supondrían ahorro respecto al resto de licitadores».* En tal sentido se opone la recurrente alegando que «*a la hora de verificar, por parte del Órgano de Contratación, la posibilidad de cumplimiento del contrato desde el punto de la oferta de una concreta empresa cobra especial importancia las condiciones de la propia licitadora, no en comparación con el resto de los licitadores.»*.

Argumenta que la exhaustividad en la motivación y razones por las que una oferta incursa en anormalidad es rechazada ha de ser tanto mayor en cuanto menor sea la baja en que incurra la oferta. En el presente asunto, continúa EDHINOR, la oferta. «*la oferta económica de esta sociedad equivale a un 1,35% sobre el límite de temeridad.».*

Afirma que el informe técnico, con base al cual la mesa de contratación elevó propuesta de exclusión de su oferta, «*no contiene un solo dato objetivo, una sola explicación que desmonte las justificaciones aportadas por EDHINOR, S.A. limitándose a verter genéricas manifestaciones.*».

Además, alega que en el citado informe se omiten referencias y valoraciones sobre información recogida en la justificación presentada, en concreto las relativas a:

«*que EDHINOR, S.A. posee una estructura organizativa localizada en Escúzar, Granada, que serviría de apoyo complementario durante la ejecución de la obra. Este apoyo ha sido clave en fase de licitación puesto que varios subcontratistas y proveedores indicados están actualmente trabajando para esta sociedad en la ciudad de Granada donde se ubica la obra en cuestión, lo que permite obtener precios más competitivos de éstos.*
Precios más competitivos, con el consiguiente ahorro, derivado igualmente de encontrarse esta mercantil ejecutando actualmente múltiples obras de características similares a la que es objeto del contrato en cuestión, -listado de ellas se incluyó en la justificación de la oferta-, circunstancia ésta que permite a EDHINOR, S.A. disponer de un importante conocimiento de los precios del mercado, así como de un abanico amplio de proveedores y subcontratistas especializados para la ejecución de las obras.
A lo que se unen los Medios Auxiliares, equipos y maquinaria, acreditados por EDHINOR, S.A. ante la Junta Consultiva de Clasificación, que se encuentran plenamente amortizados y que demuestran los costes de medios auxiliares presentados, como un elemento más de acreditación de la viabilidad de la oferta de esta sociedad, incluidos en el listado adjuntado a dicha justificación de la oferta, y a los que también se elude efectuar referencia alguna por el Informe de la Unidad Técnica.».

Tras todo lo expuesto concluye que en la presente licitación además de devenir nula la adjudicación del contrato por falta de acuerdo expreso de exclusión de la oferta presentada por EDHINOR, S.A., también lo es porque el informe técnico sobre viabilidad de la oferta incursa en valores anormales adolece de la debida motivación.

1.3.- Por último, la recurrente se opone a la adjudicación del contrato a favor de la mercantil ELECNOR, centrando su pretensión en el argumento de que la oferta que ha resultado adjudicataria presenta peor relación calidad/precio que la oferta de EDHINOR.

Argumenta que es una exigencia legal que la adjudicación del contrato recaiga en la oferta que mejor relación calidad-precio presente. Expone que, en la presente licitación en la valoración de «*los criterios subjetivos, no evaluables con fórmulas matemáticas, la propuesta de EDHINOR, S.A. obtuvo 33 puntos, frente a los tan solo 31 recibidos por ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS SAU, tal como recoge el Informe Técnico para la aplicación de los criterios de valoración cuya cuantificación depende de un juicio de valor.*
En ese contexto, es obvio que la oferta de EDHINOR, S.A. presenta mejor relación calidad-precio que la del licitador a cuyo favor se ha acordado la adjudicación del contrato, por lo que dicha adjudicación infringe la regulación al respecto de la Ley de Contratos del Sector Público.»

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso realiza una detallada exposición de las actuaciones acaecidas durante la tramitación de la presente licitación. Acto seguido, señala, en relación con los argumentos jurídico-materiales alegados por la entidad recurrente, las siguientes alegaciones:

2.1.-Admite que «*se cometió un error evidente en la resolución de adjudicación publicada, al no incluir el párrafo que se refiere expresamente a la exclusión de la empresa a la que se notifica la adjudicación, párrafo que si se incluye en la notificación efectuada el 27 de enero de dicha resolución que realiza la Jefa de Servicio. (…)*

A la vista del error detectado el día seis de febrero se ha rectificado la resolución de adjudicación incluyendo el párrafo indicado que si incluían las notificaciones y se ha vuelto a notificar a los contratistas.

En cualquier caso, entendemos que se ha seguido el procedimiento legalmente establecido en el artículo 149 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, y que si bien concurren dos errores como son la no publicación del acta de la mesa de 28 de noviembre en PLACE (su publicación fue anulada por error) y la no inclusión del párrafo de la exclusión de las bajas de manera expresa en la resolución de adjudicación publicada el 13 de enero, ambos no han supuesto ninguna indefensión para el contratista pues como demuestra en contenido de su recurso conoce el contenido del acta que está publicada en la plataforma de Plyca desde el 2 de diciembre de 2024 (https://econtra.ugr.es/licitacion/fichaExpte.do?idExpediente=8378) y, conocen la motivación y justificación de la exclusión por el informe de la Unidad Técnica de Construcción publicado el 28 de noviembre de 2024 y además porque la notificación de la resolución de adjudicación sí que incluía el párrafo expreso con la exclusión de las ofertas que habían incurrido en baja, aceptando la propuesta de la mesa y motivada con el citado informe. Ambos errores entendemos que no invalidan el procedimiento y que eran subsanables, por lo que se ha instado y realizado su rectificación al tener conocimiento de los mismos a través del recurso.»

2.2.- Frente a la falta de motivación del acuerdo de exclusión y del informe técnico de viabilidad de la oferta, el órgano de contratación se opone alegando lo siguiente:

1º. Defiende que en la tramitación del presente expediente se ha seguido el procedimiento contradictorio exigido por el artículo 149.4 de la LCSP, y se ha apreciado la anormalidad de la oferta según el criterio fijado en el pliego.

2º. Se opone a la afirmación del recurso relativa a la baja intensidad en la presunción de anormalidad de oferta económica, que EDHINOR cuantificaba en un 1,36 % respecto al importe total del contrato. Al respecto esgrime que «*la diferencia entre el valor estimado del contrato (4.562.575,01 €) y la oferta económica de EDHINOR, S.A. (3.867.238,58 €), que son 695.336,43 € y que supone un 15,24 % de baja*.».

3º. Revindica la correcta motivación del informe de viabilidad de 25 de noviembre que ha servido de justificación para no aceptar la viabilidad de la oferta. Argumenta que es doctrina de los órganos de resolución de recursos que la motivación no precisa de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado pudiendo ser sucintos siempre que sean suficientes.

Considera que la valoración e interpretación que realiza la entidad recurrente sobre el contenido del citado informe de viabilidad es errónea por los siguientes motivos:

«- El estudio de costes indirectos, gastos generales, o el beneficio industrial que aporta en la justificación parte de previsiones de facturación para los ejercicios 2025 y 2026 así como de unos costes de estructura que la Unidad Técnica no puede comprobar. En el caso de los gastos generales, EDHINOR, S.A. estima un porcentaje del 2,9% cuando el porcentaje establecido para esta obra, aun habiendo sido fijado en el mínimo que permite el artículo 131.1.a) del RGLCAP, es el 13%. Lo mismo ocurre con el Beneficio Industrial, al que EDHINOR, S.A. se refiere como "margen comercial", asignándole un 2,2 %, cuando el artículo 131.1.b) del RGLCAP lo fija en el 6%.
- Dentro de los costes directos, EDHINOR, S.A. aporta una serie de documentos a los que denomina "cartas de compromiso" de posibles proveedores y empresas subcontratistas que, analizadas de manera exhaustiva, se comprueba que:

- *No son documentos válidos puesto que no están firmados de manera fehaciente por la persona que ostentaría la representación de dichos proveedores.*

- *En general, no indican de manera expresa cuales son las unidades de obra del proyecto para las que adquieren el supuesto compromiso. Se trata, en realidad, de una declaración de intenciones de colaboración para una hipotética contratación posterior cuyo alcance económico deberá ser actualizado y pormenorizado para la obra en cuestión.*
- *En la mayor parte de los documentos aportados el plazo de vigencia establecido ya está vencido, lo cual es un reflejo claro de la volatilidad de precios que existe en el ámbito de la construcción. Por lo tanto, además de lo anteriormente expuesto, ni tan siquiera podría considerarse que existen tales compromisos por parte de los proveedores en cuanto a precios y costes.*
- *Muchos de los documentos aportados sólo indican un precio general, por unidad, o por metro lineal, sin referencia alguna a la obra en cuestión o la instalación que posteriormente será necesario llevar a cabo. Se trata, en definitiva, de precios tipo catálogo que difícilmente se podrían considerar como compromisos reales llegado el momento de ejecutar la obra.*

- Por último, en lo relativo a las soluciones innovadoras, en el punto 3 del informe de la Unidad Técnica se motiva claramente el motivo por el cual dichas soluciones innovadoras no pueden ser consideradas como argumento válido a la hora de justificar la temeridad. (…)
En este sentido es importante hacer dos aclaraciones:

- *En obras, a diferencia de lo que ocurre en suministros o en servicios, el pliego de prescripciones técnicas es, en esencia, el Proyecto Técnico elaborado por el arquitecto, que define de manera precisa el objeto del contrato, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista de la ejecución. (…)*
- *Además de lo anterior, resulta que las innovaciones que está llevando a cabo EDHINOR, S.A. en proyectos de investigación no tienen una aplicación directa en esta obra. (…)».*

Por último, defiende la discrecionalidad técnica que asiste a la Universidad de Granada en la valoración de si la oferta es, o no, viable. Argumenta que el criterio del órgano de contratación goza de una presunción de certeza o de razonabilidad que no puede sustituirse por la opinión técnica formulada por una de las partes concurrentes en el procedimiento. Refiere y reproduce, al efecto, diversa doctrina judicial y de los Órganos de resolución de recursos en materia de contratación.

El órgano de contratación en su informe concluye en los siguientes términos: «*A la vista de todo lo antepuesto entendemos que la reclamación debe ser desestimada por el Tribunal Administrativo de recursos Contractuales que pensamos debe aplicar el criterio favorable a la presunción de validez y de competencia técnica de la Universidad de Granada manifestada en el informe técnico que motiva la exclusión de la oferta incursa en precio anormalmente bajo.»*

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Primera Sobre la inexistencia de acuerdo de exclusión de la oferta de la entidad recurrente.

Mediante el primero de los motivos del recurso EDINHOR pretende la nulidad de la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación al no constar en el expediente acuerdo expreso sobre la exclusión adoptado por órgano competente.

En el presente caso, como se ha expuesto, en la resolución de adjudicación no consta el acuerdo de exclusión de la oferta ahora recurrente; comunicándosele a EDINHOR en el escrito de notificación de la adjudicación que su oferta había resultado excluida del procedimiento por haber incurrido en baja desproporcionada.

Ahora bien, pese a la falta de un acuerdo expreso de exclusión adoptado del órgano de contratación a la fecha de presentación del recurso, lo cierto es que dicha deficiencia ha de entenderse convalidada, siquiera implícitamente, con la resolución de la adjudicación acordada por el órgano de contratación conforme a los términos contenidos en la propuesta elevada por la mesa de contratación y al informe de viabilidad de 25 de noviembre, en los que se contenía la propuesta de exclusión por falta de viabilidad de la oferta recurrente. Por tanto, la resolución de adjudicación conlleva la exclusión implícita de la oferta recurrente, extremo en el que se abunda en el acto de su notificación en el que expresamente se comunica su exclusión a la recurrente en los siguientes términos, «*se le informa que su oferta ha sido excluida del procedimiento de adjudicación, tras haber contestado su empresa al requerimiento de justificación de la Baja Temeraria, la Mesa de Contratación atendiendo al asesoramiento técnico correspondiente, reflejado en los informes, y a la documentación presentada para la justificación de las bajas, acuerda elevar propuesta de exclusión al órgano de contratación.».*

Por lo expuesto, y debiendo entenderse adoptado el acuerdo de exclusión de forma implícita en la resolución por la que se adjudica el contrato, ha de desestimarse el recurso en este punto, sin perjuicio de las consideraciones que sobre la motivación del acto se abordará a continuación.

Segunda. Sobre la insuficiente motivación de la exclusión de la oferta de la entidad recurrente.

La recurrente mediante el segundo de los motivos del recurso esgrime la falta de motivación de la exclusión de su oferta, inicialmente incursa en baja anormal. Si bien denuncia la falta de motivación de la exclusión en la que incurre la resolución de adjudicación, centra su argumentación en la insuficiente motivación de la que adolece el informe de viabilidad de 25 de noviembre.

Pues bien, este Tribunal, así como el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, tienen una consolidada doctrina sobre la presente cuestión -la motivación de los actos-, valga por todas la Resolución 65/2019 de 14 de marzo, reiterada entre otras en la Resolución 327/2024 de 9 de agosto, en la que este Órgano señalaba que *«la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa».*

Al respecto, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto.

Abundando en el criterio expuesto, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012, señala que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, y que lo determinante es que las licitadoras puedan comprender la justificación de sus puntuaciones.

En el presente supuesto la motivación en la adjudicación debe incluir de conformidad con el artículo 151.2 b) de la LCSP: *«Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta (…)»*, de forma que permita a las entidades excluidas de la licitación, interponer un recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, en el caso de las ofertas en presunción de anormalidad -como el supuesto que se examina- el conocimiento de los motivos por los que ha sido aceptada o rechazada la oferta.

Como antes se ha tenido ocasión de señalar, la resolución de adjudicación implícitamente asume el criterio del informe técnico de viabilidad. Ello resulta conforme al artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que señala *«La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma»,* habiendo interpretado la jurisprudencia -desde la vigencia de la Ley 30/1992- que tal exigencia de motivación se entiende cumplida con el acceso del interesado al informe obrante en el expediente. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 2011 (Roj: STS 555/2011), señala *que «la motivación puede contenerse en el propio acto, o bien puede realizarse por referencia a informes o dictámenes, ex artículo 89.5 de la Ley 30/1992, cuando se incorporen al texto de la misma. Ahora bien, esta exigencia de la incorporación de los informes, contenida en el mentado artículo 89.5 " in fine", ha sido matizada por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo --Sentencias de 21 de noviembre de 2005 , 12 de julio de 2004 , 7 de julio de 2003 , 16 de abril de 2001 , 14 de marzo de 2000 y 31 de julio de 1990 -- en el sentido de considerar que si tales informes constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante esta técnica " in aliunde" satisface las exigencias de la motivación, pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración».*

En el mismo sentido se viene pronunciando este Tribunal a propósito de la motivación in aliunde (v.g. Resoluciones, 293/2015, 291/2016, 27/2017, 300/2018, 241/2020, 446/2021, 634/2022, 166/2023 entre otras muchas.

Al hilo de lo señalado, la recurrente en este motivo del recurso centra su pretensión en la insuficiente motivación del informe de viabilidad de 25 de noviembre. Al respecto, en primer lugar, cabe señalar que conforme a la documentación que obra en el expediente remitido el mismo no fue remitido a la entidad recurrente, si bien fue publicado en el perfil de contratante con fecha 28 de noviembre de 2024.

Pues bien, en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incursa en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe técnico ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016 de 18 de noviembre, 10/2018 de 17 de enero, 30/2018 de 8 de febrero y 531/2023, de 27 de octubre, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: *«Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución "reforzada". Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación»*.

Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que *«Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación»*, en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril.

Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja. Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja.

En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que la justificación de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, como es el caso que nos ocupa, la motivación del informe ha de contar con un grado de detalle suficiente para desmontar las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.

En el presente expediente el informe de viabilidad de 25 de noviembre, tras una detallada exposición del documento justificativo aportado por la recurrente, formula la siguiente valoración:

«3. Analizados los argumentos expuestos, así como la justificación aportada, cabe indicar:
• No hay un ahorro significativo ni diferencial respecto a los demás licitadores que se pueda deducir del procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción propuestos.

• Las soluciones técnicas o innovadoras propuestas no están pormenorizadas para esta obra, son proyectos de innovación de carácter general y no conllevan, por tanto, condiciones excepcionalmente favorables a la empresa ni para el suministro de los productos ni para la propia ejecución de esta obra. La puesta a disposición de la obra de los proyectos de I+D+i que relaciona, si bien podrían mejorar la calidad de la ejecución de algunas unidades de obra, no suponen en modo alguno soluciones técnicas innovadoras que justifiquen una reducción significativa de los costes de ejecución en una obra marcada por la sencillez técnica.

• La experiencia en intervenciones similares, el acuerdo con proveedores, o la disposición de personal técnico especializado o el empleo de metodologías y aplicaciones de trabajo para optimizar recursos son aspectos exigibles a todos los licitadores. Por tanto, no puede considerarse como una situación especialmente favorable para considerar la baja temeraria.

Atendiendo a los supuestos que fija el Art. 149 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público para poder sustentar la baja temeraria, cabe indicar que:

• Por la naturaleza y sencillez de los trabajos a realizar no procede considerar la modificación de los procedimientos habituales en este tipo de obra, ni las soluciones técnicas innovadoras adoptadas por el licitador ni tampoco

originalidad en el desarrollo de la instalación (puntos a, b, c y d). Por lo tanto, no se pueden considerar como aspectos que justifiquen la baja oferta económica.
• La empresa EDHINOR S.A. no justifica la obtención de ninguna ayuda estatal o de otro orden, específica para esta actuación, que le permita una economía en la ejecución de esta obra (punto e).

Tras lo expuesto, a juicio de este Tribunal, se constata que, si bien el informe de viabilidad no carece totalmente de motivación, la misma deviene insuficiente. Así el informe no da respuesta ni ofrece valoración a las concretas justificaciones alegadas por la recurrente en la justificación presentada. En efecto y como afirma la recurrente contiene valoraciones genéricas al respecto, pero sin concretar cuales son los extremos y las razones por los que la documentación aportada no justifica la viabilidad de la oferta, elementos básicos para que el licitador pueda tener conocimiento de los defectos imputados y combatir, en su caso, la decisión de exclusión.

Además, se ha de tener en cuenta que, el requerimiento efectuado por el órgano de contratación a la recurrente fue genérico al limitarse a reproducir las previsiones contenidas en el artículo 149 de la LCSP. En este sentido, la suficiencia de la información ofrecida por la licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se, justifiquen o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento. De lo contrario, como sucede en el supuesto que se examina, la motivación del rechazo de la oferta recogida en el informe de viabilidad de 25 de noviembre ha de considerarse puramente formal e insuficiente, pues se limita a afirmar que «*la justificación aportada es insuficiente*», con las graves consecuencias de proponer su exclusión.

Además, atendiendo al contenido del citado informe, entiende este Tribunal que asiste la razón a la recurrente cuando denuncia la improcedencia de las valoraciones que el informe contiene en las que para determinar la viabilidad de las ofertas en presunción de anormalidad utiliza comparativas con las de otras licitadoras, tales como «*No hay un ahorro significativo ni diferencial respecto a los demás licitadores.».*

Sobre la referida cuestión en nuestra Resolución 449/2022, de 15 de septiembre, decíamos: *«(…) Por ello, el juicio de viabilidad ha de centrarse en analizar si, con la justificación dada por la ahora recurrente, es posible que ésta ejecute adecuadamente el objeto del contrato por el precio y las condiciones ofrecidas, sin que el hecho de que la concurrencia en otras posibles licitadoras de los elementos justificativos de la baja presentada, pueda condicionar la viabilidad de la oferta que se examina individualmente considerada y no en relación con el resto. En este sentido, la no existencia de elementos o circunstancias diferenciadoras con el resto de las entidades licitadoras, pudiese ser un indicio pero nunca una circunstancia determinante para la aceptación o rechazo de la viabilidad de un oferta inicialmente incursa en baja anormal (v.g. Resoluciones 69/2017, de 6 de abril, 75/2017, de 21 de abril, 5/2021, de 14 de enero y 416/2021, de 28 de octubre, de este Tribunal, entre otras).*
(…)».

La insuficiencia de la motivación de la exclusión se ve corroborada, ya en sede del presente recurso especial, cuando el órgano de contratación en su informe, antes reproducido, añade una serie de cuestiones y valoraciones adicionales por los que considera inviable la oferta de la recurrente, no contenidas en el informe de viabilidad y sobre las que la persona recurrente, al desconocerlas, no ha tenido oportunidad de rebatirlas en el escrito de recurso. En tal sentido conviene recordar que la única motivación válida a efectos de determinar la validez de la exclusión de la oferta es la que se realizó en su momento al acordar dicha exclusión, así como la previa valoración de la documentación justificativa de la viabilidad de la oferta.

Así las cosas, conforme a lo expuesto, ha de tenerse en cuenta que estamos ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incursa en baja anormal, es en

gran medida que la misma en determinados aspectos es insuficiente o no está justificada, en los términos que el órgano de contratación considera necesarios, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo sería necesario haber solicitado aclaración de la misma, con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se consideren necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta, únicamente para aclarar, acreditar o justificar aquellas cuestiones que sean necesarias.

En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 213/2020, de 18 de junio, 331/2020, de 8 de octubre, 352/2022, de 30 de junio, 449/2022, 15 de septiembre, 491/2022, de 14 de octubre, 318/2023, de 6 de junio, 531/2023, de 27 de octubre y 287/2024, de 19 de julio, entre las más recientes. Así como, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones, 1079/2018, de 23 de noviembre y 76/2022, de 20 de enero.

Por tanto, procede la estimación de este segundo motivo de recurso que obliga, tal y como se analizará en el fundamento de derecho siguiente, a la retroacción de actuaciones a fin de efectuar una adecuada justificación del acuerdo de exclusión.

Tercera. Sobre la adjudicación del contrato a la entidad ELECNOR.

La recurrente se alza contra la adjudicación del contrato, centrando su pretensión en el argumento de que la oferta que ha resultado adjudicataria presenta peor relación calidad precio que la de la recurrente EDHINOR.

En concreto esgrime que, en la valoración de criterios sometidos a juicio de valor la oferta de la entidad recurrente obtuvo una valoración de 33 puntos*, «frente a los tan solo 31 recibidos por ELECNOR».* A continuación, concluye que «*En ese contexto, es obvio que la oferta de EDHINOR, S.A. presenta mejor relación calidad-precio que la del licitador a cuyo favor se ha acordado la adjudicación del contrato, por lo que dicha adjudicación infringe la regulación al respecto de la Ley de Contratos del Sector Público.»*

Pues bien la cláusula 14 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la presente licitación, respecto a los criterios de adjudicación dispone lo siguiente:

«14. Criterios de adjudicación y desempate.
14.1 Criterios.- La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.»

En el apartado 11 del cuadro resumen de características del contrato del pliego, al regular los criterios de adjudicación se dispone:

«Los criterios para la valoración de las ofertas corresponden a los especificados a continuación, de acuerdo con las siguientes proporciones:
CRITERIOS OBJETO DE VALORACIÓN VALORACIÓN.
1.- Criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor. 45 %
2.- Criterios cuantificables automáticamente. 55 %
(…)
PUNTUACIÓN FINAL. La puntuación final de las ofertas corresponderá a la suma de las puntuaciones obtenidas en los apartados anteriores»

La entidad recurrente fundamenta su pretensión contra la adjudicación del contrato en la mayor puntuación obtenida por la oferta recurrente en los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, sin concretar otro

motivo de oposición frente a las puntuaciones asignadas a la oferta adjudicataria. De lo que se deduce que la recurrente formula una argumentación sesgada en la que defiende la adjudicación del contrato a su favor, conforme a uno de los criterios de adjudicación y obviando tanto el resto de los criterios de adjudicación, como las consecuencias que se derivan del procedimiento de ofertas anormalmente bajas previsto tanto en el reiterado artículo 149 de la LCSP, así como en el apartado 12 del cuadro resumen de características del contrato, y que tal y como se ha tenido ocasión de exponer ha resultado determinante para la adjudicación del presente contrato, como bien conoce la recurrente.

Procede, pues, desestimar el presente motivo de recurso

OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso interpuesto.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el fundamento de derecho anterior de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de adjudicación del contrato de 13 de enero de 2025, con retroacción de las actuaciones al momento anterior a su dictado, a fin de que se proceda a efectuar una adecuada valoración de la documentación justificativa de viabilidad de la oferta aportada por la entidad recurrente, y en consonancia con las conclusiones alcanzadas se dicte el oportuno acuerdo sobre la misma.

Una vez dictada la resolución de adjudicación, se podrá apreciar si la misma está lo suficientemente motivada en los términos que demanda la recurrente.

Asimismo, con respecto al principio de inalterabilidad de la oferta, este Tribunal quiere poner de manifiesto lo analizado en la Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, que en lo que aquí concierne, en la consideración tercera de su fundamento de derecho sexto indicaba lo siguiente:

«Tercera. Sobre la inalterabilidad de la oferta incluida su justificación en su caso.

Conforme al principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Dicho principio es acorde a la normativa contractual, pues, de aceptarse subsanaciones, correcciones o aclaraciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de forma sustancial después de haber sido formuladas, presentadas y justificadas en su caso, siendo tal posibilidad radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia, consagrados en los artículos 1 y 137 de la LCSP.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 106/2017, de 19 de mayo, 263/2017, de 5 de diciembre, 322/2020, de 1 de octubre y 455/2022, 15 de septiembre, así como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas, en sus Resoluciones 319/2014, de 25 de abril, 612/2016, de 22 de julio y 610/2021, de 21 de mayo y, entre otros, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid, en sus Resoluciones 89/2019, de 28 de febrero y 282/2021, de 18 de junio, entre otras.

Así las cosas, una entidad licitadora razonablemente informada y normalmente diligente, cuando pretende presentarse a una licitación lo conveniente, sensato y prudente es realizar un proceso más o menos complejo para elaborar y confeccionar su oferta de la forma más competitiva posible, debiendo realizar un estudio lo más preciso que pueda de cuáles son los costes en los que incurriría con la ejecución del contrato al que pretende presentarse,

esbozando los mismos en directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de instalaciones temporales, entre otros.

Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. El Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Dichos costes generales de estructura dependen fundamentalmente del tipo de actividad y de la estructura organizativa de la empresa, por lo que es un coste relativamente conocido por cada empresa. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista, siendo su importe el que la empresa estime pertinente.

En definitiva, una vez elaborada y confeccionada la oferta por la entidad licitadora en el supuesto que la misma haya que justificarla, al haber incurrido inicialmente en presunción de anormalidad, simplemente dicha entidad licitadora ha de reproducir el proceso que realizó al formular su oferta, de tal suerte que no tiene más que documentar, si no lo hizo al confeccionarla, el proceso seguido para su elaboración.

Así las cosas, por el principio de inalterabilidad de la oferta, una vez formulada la misma, incluida la justificación de su viabilidad en su caso, no resulta atendible cualquier planteamiento que de modo directo o indirecto suponga su alteración y, por ende, su acomodación para conseguir la adjudicación del contrato. Ello supone que en los supuestos de justificación de una oferta inicialmente incursa en baja anormal, como ocurre en el supuesto que se examina, no es posible alterar la oferta inicialmente formulada ni, por ende, la justificación presentada de haber sido preciso formular una aclaración de la misma en todo o en parte, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas, incluidos los supuestos de justificación de su viabilidad, iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez formulada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero, 377/2021, de 8 de octubre y 567/2021, de 23 de diciembre, entre otras muchas).».

Igualmente, en relación con las ofertas anormales o desproporcionadas, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, como en parte se ha expuesto anteriormente, este Tribunal tiene una consolidada doctrina. Entre otras, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

«(…) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incursa en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g.

Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).

En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución "reforzada". Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».

Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril.

Sobre el particular, el 4 de julio de 2017, el Tribunal General de la Unión Europea (TGUE) ha emitido Sentencia, asunto T-392/15, en relación con un procedimiento de licitación de un contrato público de servicios, en la cual se analiza, entre otros extremos, el alcance de la obligación de motivación que incumbe al órgano de contratación cuando considera que la oferta seleccionada como más ventajosa en un procedimiento de contratación no es anormalmente baja. Según indica el TGUE, esta obligación de motivación tiene un alcance limitado, de manera que cuando un órgano de contratación selecciona una oferta, no está obligado a señalar expresamente, en respuesta a cualquier solicitud de motivación que le sea presentada, las razones por las cuales la oferta que ha seleccionado no le ha parecido anormalmente baja. En efecto, el Tribunal General señala que si la oferta ha sido seleccionada por el órgano de contratación, se deduce –implícita pero necesariamente– que este órgano ha considerado que no existían indicios de que dicha oferta fuera anormalmente baja.

En definitiva, en lo que aquí interesa, conforme a la doctrina expuesta, por un lado, en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la oferta, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación, y por otro lado, si la justificación de la oferta inicialmente incursa en baja anormal o desproporcionada no se considera suficiente, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva de forma que desmonte las justificaciones aportadas por la entidad licitadora.
(…)».

También, en relación con los requerimientos genéricos, incompletos o imprecisos efectuados por el órgano de contratación para justificar la presunción de anormalidad de una oferta, puestos igualmente de manifiesto en la presente resolución, este Tribunal se ha pronunciado entre las primeras con la nueva LCSP en la Resolución 213/2020, de 18 junio, en la que exponía en su fundamento séptimo lo siguiente:

«(…) La recurrente alega que el requerimiento transcribía literalmente los valores a los que se refiere el artículo 149.4 de la LCSP, y que no se le pidió que desglosara económicamente su oferta.

Pues bien, en este apartado el artículo 149 de la nueva LCSP ha introducido, en lo que ahora interesa, tres novedades frente a la redacción del artículo 152 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La primera es que el requerimiento tiene por objetivo que el licitador justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de 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 segunda es la necesidad de que la petición de información se formule con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. Y la tercera novedad es que 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, entre otros supuestos, sea incompleta.

El requerimiento de justificación de fecha 10 de octubre de 2019 dirigido a la entidad recurrente, tras señalar que se ha identificado que su oferta se encuentra incursa en presunción de anormalidad, se formuló en los siguientes términos: (…).

Pues bien, la primera consideración que cabe hacer es que el requerimiento fue formulado en términos prácticamente similares a los que establece el precepto. Esto se observa al menos en dos aspectos. En primer lugar, salvo el valor relativo a la letra a), Documentación justificativa de la proximidad de la sede y estructura operativa, los otros valores del requerimiento reproducen los recogidos en la norma en iguales términos, haciendo referencia además a contratos de suministros y de obras, cuando estamos ante un contrato de servicios. Y en segundo lugar, cuando el requerimiento señala que "justifique y desglose 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". Esta frase, que reproduce lo dispuesto en este apartado 4 del artículo 149, debería haberse adaptado a las circunstancias concretas del presente contrato. Es decir, no cabe hablar de cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, ya que conforme al pliego que rige la presente licitación, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo IX del PCAP, "Parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja" las reglas para determinar cuándo una proposición se considera incursa en presunción de anormalidad se refieren, en función del número de licitadores que concurren en el presente caso, a parámetros de unidades porcentuales por referencia a la media de las ofertas presentadas, es decir, que el punto de partida es el precio ofertado.
(…).
Si bien en principio podría entenderse incluido en el enunciado de la solicitud de información la necesidad de desglosar la oferta, pues es lo que permitiría apreciar su viabilidad, no obstante, hubiera sido deseable que, en aras a la debida claridad que establece el artículo 149.4, se hubiera exigido de forma expresa.

En este sentido, como sostiene la Resolución 1079/2018, de 23 de noviembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: "En todo caso, la suficiencia de la información ofrecida por el licitador debe analizarse a la vista de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que si este considera imprescindible que se justifique un determinado aspecto de la oferta necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento (cfr.: Resolución 180/2017); por ello, la falta de concreción del requerimiento supone que, "a priori", puedan admitirse las explicaciones que se refieran a cualquier extremo de la oferta dirigidas a justificar su capacidad para ejecutar el contrato (cfr.. Resolución 997/2016)".
(…).
Pues bien, teniendo en cuenta el motivo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, el informe en gran parte favorable a la justificación, el principio de proporcionalidad y la necesidad de una motivación reforzada en el sentido expuesto para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la recurrente la oportunidad de completar la información, al considerarla el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento, por lo que procede estimar el recurso.».

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 **EDHINOR, S.A.**, contra la resolución de 13 de enero de 2025, del órgano de contratación de adjudicación del contrato denominado «Rehabilitación parcial del Instituto del Agua» (Expte. UGR/2024/0008), convocado por la Universidad de Granada y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por el órgano de contratación en los términos expuestos en los fundamentos de derecho séptimo y octavo de la presente 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 personas 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.