



Recurso nº 1078/2025

Resolución nº 1443/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 9 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. A. A. , en representación de MARINOIL SERVICE, S.A., contra su exclusión del procedimiento *“Acuerdo Marco para la contratación del suministro de combustible para la flota de buques sanitarios de la Entidad, y tramitación ordinaria, por un periodo de 12 meses”*, con expediente 602024MA9302, convocado por el Instituto Social de la Marina; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección del Instituto Social de la Marina convocó licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, para la adjudicación del *“Acuerdo Marco para la contratación del suministro de combustible para la flota de buques sanitarios de la Entidad, y tramitación ordinaria, por un periodo de 12 meses”*, bajo el número de expediente 602024MA9302. La licitación persigue la celebración de un Acuerdo Marco con una única empresa para la posterior contratación, a través de los contratos basados del citado Acuerdo, del suministro de combustible para la flota de buques sanitarios del Instituto Social de la Marina: *“Esperanza del Mar”* y *“Juan de la Cosa”*.

El acuerdo de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) con fecha 11 de mayo de 2025. El valor estimado del contrato se fijó en 8.400.000 €.

El Acuerdo Marco a que se refiere la resolución de exclusión objeto de recurso, está sujeto a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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).

Segundo. Transcurrido el plazo de presentación de solicitudes, fueron admitidas tres licitadoras, entre ellas la ahora recurrente, MARINOIL SERVICE, S.A.

Tercero. Seguido el procedimiento de contratación por sus trámites, con fecha 11 de junio de 2025 la mesa de contratación procedió a la apertura de los sobres que contienen las ofertas económicas de los licitadores, resultando que la oferta presentada por la empresa recurrente, MARINOIL SERVICE, S.A., estaba incurso en valores anormales o desproporcionados de acuerdo con lo previsto en los pliegos, por lo que se acordó conceder al licitador el plazo de cinco días hábiles para que justificara su oferta de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 149 y 159 de la LCSP.

En la solicitud de justificación de la baja, la mesa de contratación señaló lo siguiente:

“Deberá hacer referencia expresa en su justificación a los siguientes aspectos generales relacionados con la ejecución del objeto del contrato:

- *Costes salariales que se hayan tenido en cuenta respecto a la adscripción de los recursos humanos adscritos a la ejecución del contrato, según el convenio sectorial de aplicación*
- *Costes de seguridad social obligatoria, indicando si existe diferenciación prevista en el Convenio Colectivo por razón de sexo.*
- *Materias primas, Productos, maquinaria e instalaciones utilizadas*
- *Gastos de transporte, locomoción, alojamiento, financieros, marketing, arrendamientos, mantenimientos y suministros de inmuebles utilizados por el licitador*
- *Aquellos otros específicos de la ejecución del contrato*
- *Deberá indicar el porcentaje de beneficio industrial sobre el presupuesto base de licitación*



- *Aquellos que no se deriven de la ejecución del objeto del contrato, pero que sean necesarios para llevar a cabo la actividad de la licitadora*

Asimismo, y en virtud del artículo 149.4 LCSP deberá dar justificación expresa 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.*

A tal efecto podrá acompañar toda la documentación que estime pertinente para justificar el precio de su oferta

El mayor grado de exhaustividad de su justificación estará en función del mayor porcentaje de baja de su oferta”.

Cuarto. En respuesta al anterior requerimiento, la empresa ahora recurrente presentó un documento de 26 páginas, el primero de ellos denominado “Primas suministros Santander y Vigo”, en que se desglosan cantidades correspondientes a suministros de diversos buques, al que se acompañaron 25 facturas de servicios prestados a diferentes empresas que constan en la primera página. No se acompañó a dichos documentos ningún escrito justificativo o explicativo de por qué esas facturas y listados de suministros justificaban, a su juicio, la viabilidad de su oferta.

Quinto. La justificación aportada fue valorada por el servicio técnico correspondiente, que concluyó que la documentación presentada por el licitador incurso en presunción de temeridad no permitía deducir las condiciones que amparaban la bajada en la prima por parte de la empresa, de modo que se calificó como insuficiente para justificar la viabilidad de la oferta.

Con fecha 11 de junio de 2025 la mesa de contratación se reunió para valorar la justificación aportada por MARINOIL SERVICE, S.A. y el informe emitido sobre dicha justificación por el servicio técnico. La mesa concluyó que la citada empresa no había justificado la oferta anormalmente baja en los términos que prevé la LCSP y que se le pusieron de manifiesto al requerirle la justificación de viabilidad de su baja.

Con base en ello, la mesa de contratación decidió excluir del proceso de licitación a MARINOIL SERVICE, S.A., proponiéndose como adjudicataria del contrato a GLANDER INTERNATIONAL BUNKERING, S.L.

El acuerdo de exclusión fue adoptado por el órgano de contratación el 20 de junio de 2025 y se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 23 de junio de 2025.

Sexto. Contra dicho acuerdo se interpone por MARINOIL SERVICE, S.A. el presente recurso especial en materia de contratación. Considera la recurrente que la exclusión de su oferta del proceso de licitación es disconforme a Derecho. En su recurso alega que es una empresa dedicada a la distribución y suministro de combustible marino, operando en los principales puertos españoles, operando desde hace 40 años con un pequeño equipo de personas que posibilita una estructura de costes sostenidos. Alega asimismo que es habitual en este sector diferencias de 20 € por m³ y mayores, y que estando ante un contrato cuya prestación es un suministro y no unos servicios, debió entenderse justificada la baja con la experiencia demostrada en el trámite de justificación de su oferta.

Con base en ello, solicita se tenga por justificada su oferta y se anule el acuerdo de su exclusión del proceso de licitación, siguiendo el trámite de adjudicación del contrato.

Séptimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe exigido por el art. 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, el órgano de contratación se opone al recurso sosteniendo que la exclusión adoptada fue conforme a Derecho.

Argumenta que es reiterada y unívoca la doctrina de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la suficiencia de la justificación de las bajas anormales, citando varias Resoluciones en las que se concluye que la justificación debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, pese a la baja contenida en su oferta, no se pone en peligro la futura ejecución del contrato.

El licitador no ha justificado la baja de su oferta, solo en sede de recurso ha incorporado una pequeña explicación (a juicio del órgano de contratación también insuficiente) de la viabilidad de su oferta pese a la baja, no siendo suficientes los listados de facturas que fueron aportados en el momento procedimental adecuado para ello, en que se aportaron facturas y un listado de suministros huérfanos de toda explicación.

Por todo ello, considera que la exclusión de la oferta es conforme a Derecho y debe ser confirmada con desestimación del recurso interpuesto.

Octavo. La Secretaría de este Tribunal dio traslado con fecha 29 de julio de 2025 del recurso interpuesto al resto de licitadoras que han participado en el procedimiento de contratación a que se refiere el acuerdo recurrido para que pudieran, si a su derecho conviniera, hacer alegaciones al recurso; no habiendo ninguna de ellas evacuado dicho trámite.

Noveno. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 30 de julio de 2025 acordando conceder la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto. Dispone el artículo 50 de la LCSP lo siguiente:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

(...)

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”.

En el supuesto objeto de este recurso, se publicó el acuerdo de exclusión en la PLACSP con fecha 23 de junio de 2025, constando su notificación en la misma fecha a la recurrente. Habiéndose interpuesto el presente recurso el 7 de julio de 2025, es claro que se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles a que se refiere el citado art. 50 de la LCSP.

Tercero. El recurso de interpone contra un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Dispone el art. 44.1 LCSP 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”.*

El contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (Acuerdo Marco para contrato de suministro con un valor estimado de 8.400.000 euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso.

Por su parte, el apartado 2 de la LCSP señala que:

“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

- 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”.*

Estando recurrido el acuerdo por el que se excluye al licitador del proceso de contratación, es claro que el recurso se interpone contra un acto susceptible de recurso.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos,*

individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

El recurso se interpone por la licitadora que, habiendo presentado oferta en el proceso de licitación, ha resultado excluida en el acuerdo contra el que se recurre; por lo que es indudable que debe afirmarse su legitimación, pues la Resolución que se adopte en este recurso afectará directamente a sus derechos e intereses legítimos.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, debe analizarse la conformidad a Derecho del rechazo y exclusión de la oferta de la recurrente por no haber justificado, debidamente requerida para ello, la viabilidad de su oferta.

Conviene, antes de abordar la cuestión controvertida, recordar nuestra doctrina sobre la justificación de las ofertas consideradas anormalmente bajas, y las exigencias que cabe plantear a la decisión de excluir al licitador cuando esta se produce.

Hemos dicho que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o e informes emitidos por los servicios técnicos. Para ello, deberá sopesar las alegaciones realizadas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos; ni las unas ni los otros tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe sopesar ambos y adoptar su decisión en base a ellos (Resolución 1254/2020 de 20 de noviembre). En el examen de la justificación el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica (Resolución 528/2022 de 6 de mayo), lo que supone, que, según dijimos en la Resolución 753/2022 de 23 de junio, *“(...) el análisis del Tribunal sobre la valoración técnica de los criterios de adjudicación de esta naturaleza debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración tales como las normas de competencia y procedimiento, la no aplicación de criterios de arbitrariedad o discriminatorios y el respeto a los principios de la contratación verificando que, no existiendo un error material, la valoración de las propuestas se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente”.*

El rechazo de la oferta, por otro lado, exige de una resolución requerida de una motivación más intensa, habida cuenta de su relevancia, que razone por qué las justificaciones del

licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (Resolución 622/2022 de 26 de mayo). Por otro lado, el análisis del órgano de contratación deberá tomar en consideración las hipótesis técnicas, jurídicas y económicas que haya fijado para determinar el precio de mercado de la prestación y para fijar los parámetros para determinar las ofertas formuladas en términos que las hagan anormalmente bajas. Estas hipótesis pueden derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando ese mercado no exista o su funcionamiento no permita deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En cualquier caso, de no fijarse estas hipótesis -o de no existir forma de objetivarlas-, el órgano de contratación no puede construirlas *ex novo* para concluir la inviabilidad de la oferta del licitador (Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre).

De lo que se trata es de examinar la viabilidad de la oferta, esto es, si podrá o no ser cumplida razonablemente. En definitiva, se trata de valorar si, a pesar de la baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales. No de examinar minuciosamente todas y cada una de las partidas o de los aspectos de la oferta o de la organización empresarial del licitador, efectuando una injerencia ilícita en la libertad empresarial (Resolución 22/2024 de 12 de enero). Por ello, la exclusión del licitador no puede afirmarse sobre la apreciación de errores en su justificación más o menos relevantes, sino, como hemos afirmado antes, sobre un efectivo contraste objetivo de las hipótesis que ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado cuando reúne las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede o no puede ejecutarse en los términos en los que ha sido formulada (Resolución 639/2024 de 16 de mayo).

Expuesta nuestra doctrina, debemos, en primer lugar, examinar la justificación de la oferta presentada por el recurrente. En ella, y bajo el título “primas suministros Santander y Vigo”,

se aporta una relación de suministros con indicación de fecha, buque, importe y prima percibida por m³. Acompaña facturas de los suministros, en las que se incluye el producto suministrado (MGO-Marine Gasoil-), volumen suministrado, precio por unidad e importe total.

Por su parte, el informe técnico, emitido el 20 de junio de 2025, manifiesta lo siguiente, *“Para motivar esta decisión se ha seguido lo marcado, en relación con las bajas temerarias, por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), la Resolución del 17 de diciembre de 2018, Núm. 1147/2018, la justificación debe estar desglosada y detallada, aportando la documentación que sea necesaria sin que se requiera una concreta acreditación de cada uno de los extremos alegados. En este caso, la documentación enviada se reduce a una serie de facturas correspondientes a suministros de combustible a otros buques, aportando una información que no puede considerarse detallada. Habría sido distinto si se hubiera presentado el desglose de los gastos que tenga que asumir el licitador por efectuar esos suministros, tales como coste del transporte, gastos generales de estructura... No hay documentación que desglose o detalle la razón o el motivo por el que su oferta es viable, sino solo una relación de las primas cobradas en esos suministros sin hacer referencia a economías de escala, ni a centros logísticos, ni a la cadena de distribución, ni a acuerdos con los puertos de suministros, con empresas de transporte..., hechos que podrían servir, en esta situación, como justificación incluso sin ser necesaria una concreta acreditación como establece la doctrina del TACRC”*.

Alega el recurrente que el objeto del contrato no es *“(...) un trabajo o servicio donde se tenga que justificar de forma explícita la estructura de costes, así como los medios económicos, personales y materiales que hagan creíble la viabilidad de la oferta. Bastará demostrar la práctica habitual de los márgenes con que opera la empresa en cuestión tal y como hicimos presentando las 25 facturas, a tenor de los consumos, volúmenes, y puntos de suministro de combustible”*.

La alegación del recurrente no puede tener acogida por el Tribunal. El trámite regulado en el artículo 149.4 de la LCSP tiene por objeto, según hemos expuesto anteriormente, dar al licitador cuya oferta ha sido identificada como incurso en presunción de anormalidad la oportunidad de justificar el bajo nivel de sus precios. La finalidad del trámite es, pues, que

el órgano de contratación, a partir tanto de la justificación presentada como de los informes técnicos emitidos llegue a la conclusión de que la oferta es o no viable, esto es, si el licitador va o no a poder ejecutarla.

El Tribunal ha admitido que el contratista pueda reducir o, incluso, renunciar al beneficio industrial (Resolución 754/2019 de 4 de julio), pero en ningún caso formular una oferta “a pérdidas” (Resolución 740/2024 de 6 de junio). La prohibición de este tipo de ofertas (o, lo que es lo mismo, de aquellas que no incluyen la totalidad de los costes necesarios para su adecuada ejecución -STGUE de 15 de octubre de 2013 -T-638/11 “European Dynamics Belgium”-) responde a la protección del interés público, que en este caso consiste en prevenir que el contrato pueda ser adjudicado a una oferta que comprometa la correcta ejecución de las prestaciones que conforman el objeto del contrato; pero también al principio de igualdad de trato, que requiere impedir que la capacidad financiera pueda ser utilizada por un licitador para alterar el resultado de la licitación, asumiendo costes necesarios para la ejecución del contrato con cargo a su estructura.

Viene a cuento la precedente digresión porque, contra lo que el recurrente pretende, la consideración de suministros realizados en el pasado satisfactoriamente no puede servir, en este concreto supuesto, para justificar la oferta anormalmente baja. Según hemos dicho, no sólo está en juego la viabilidad de la oferta, sino también el principio de igualdad de trato, lo que obliga al licitador a justificar no solo que pueda ejecutar el suministro en el precio ofertado, sino también que el referido precio le permite cubrir todos los costes necesarios para verificarlo. Asiste la razón, por lo tanto, al informe técnico referido cuando echa de menos un análisis de tales costes en la justificación del recurrente, por lo que procede desestimar el motivo y, con él, el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A. A. A. , en representación de MARINOIL SERVICE, S.A., contra su exclusión del procedimiento “*Acuerdo Marco para la*



contratación del suministro de combustible para la flota de buques sanitarios de la Entidad, y tramitación ordinaria, por un periodo de 12 meses”, con expediente 602024MA9302, convocado por el Instituto Social de la Marina.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES