



Recurso nº 101/2026 C. Valenciana nº 24/2026

Resolución nº 816/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 14 de mayo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por Dña. M. T. L. S., en representación de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., contra el acuerdo de exclusión del procedimiento de contratación de los “*Servicios de Telefonía Móvil del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada*”, con expediente 36/2025/CONTRATA, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Pilar de la Horadada convocó, mediante procedimiento abierto de tramitación ordinaria, la licitación del contrato de Servicios de Telefonía Móvil del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada (expediente nº 36/2025/CONTRATA). El contrato tiene por objeto la prestación del servicio de telefonía móvil basado en líneas con servicios de voz y datos.

El órgano de contratación es la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada.

El valor estimado del contrato asciende a 137.306,76 euros.

El CPV asignado es 64212000 – Servicios de telefonía móvil.

El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el día 17 de septiembre de 2025.

Segundo. Con fecha 16 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa contenida en el Sobre 1. Fueron admitidas las tres empresas que presentaron proposición: ORANGE ESPAGNE, S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. y VODAFONE ESPAÑA, S.A.U.

Tercero. Con fecha 23 de octubre de 2025, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del Sobre 2 (criterios sujetos a juicio de valor).

Cuarto. Con fecha 6 de noviembre de 2025, la Mesa de Contratación dio lectura al informe técnico emitido por el Jefe del Servicio del Área de Nuevas Tecnologías, de fecha 30 de octubre de 2025, relativo a la cuantificación de los criterios de juicio de valor, asumiendo las puntuaciones en él contenidas.

Quinto. Con fecha 13 de noviembre de 2025, la Mesa de Contratación procedió a la apertura del Sobre 3 (oferta económica y criterios cuantificables mediante fórmula), que comprendía la oferta económica, la disposición de red propia de telefonía móvil, el número de terminales de gama alta y el número de terminales de gama media. Los sobres fueron remitidos al Jefe del Servicio de Nuevas Tecnologías para emisión del correspondiente informe de valoración.

El 18 de noviembre de 2025, el Jefe del Servicio de Nuevas Tecnologías emitió informe en el que, tras evaluar las ofertas económicas presentadas concluyó que la oferta de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., con una desviación del 19,16% respecto a la media de las presentadas, superaba el umbral del 10% establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para ser reputada como anormalmente baja. Asimismo, señaló que tanto TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U. como VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. no habían incluido en su oferta económica el desglose de precios unitarios exigido por la cláusula 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Sexto. Con fecha 20 de noviembre de 2025, la Mesa de Contratación, a la vista del informe anterior, acordó requerir:



- A VODAFONE ESPAÑA, S.A.U.: que presentara en el plazo de 3 días hábiles el desglose de precios en su oferta económica detallando los costes unitarios de los servicios ofertados, y documentación justificativa de la oferta desproporcionada.
- A TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U.: que presentara en el mismo plazo el desglose de precios en su oferta económica detallando los costes unitarios de los servicios ofertados.

Séptimo. El 2 de diciembre de 2025 se emite informe por el Jefe del Servicio de Nuevas Tecnologías en los siguientes términos:

“Que la documentación presentada por Vodafone España SAU en relación con el desglose de las tarifas existentes en el Pliego de Prescripciones Técnicas del presente expediente, es correcta y suficiente según los datos existentes en el pliego”.

“Que en cuanto la documentación presentada por Vodafone España SAU referente a la justificación temeridad de la oferta económica presentada y habiendo examinado la documentación recibida, se informa acerca de la evaluación de la suficiencia en los siguientes términos:

El presente informe tiene por objeto evaluar la suficiencia y veracidad de la justificación aportada por el licitador Vodafone España SAU respecto a los precios y costes incluidos en su oferta, conforme al requerimiento efectuado en aplicación del art. 149.4 LCSP.

El análisis se circunscribe a:

- *La coherencia económica de los costes declarados.*
- *La adecuación de los terminales ofertados respecto al pliego.*
- *La verificación documental exigida por la LCSP.*
- *La determinación de la viabilidad o inviabilidad del precio ofertado.*



Habiendo examinado a fondo la documentación presentada, para la parte de tarifas, se presenta una tabla en el Anexo I (no se replica debido a la confidencialidad de la misma expresada por el licitador).

Dicha tabla hace referencia a los precios y costes de los servicios de telefonía ofertados, pero en ningún momento se aportan pruebas, documentos que permitan verificar dichos precios de servicio y costes, ni tampoco desgloses verificables que puedan dar soporte a la tabla presentada según el artículo 149.4 de la LCSP.

El licitador no aporta ni un solo documento acreditativo, como por ejemplo:

- *Tarifas internas reales.*
- *Costes de red.*
- *Roaming*
- *Costes de soporte.*
- *Plataforma de gestión cloud*
- *Tabla oficial de costes internos homologados.*
- *Estudio económico corporativo.*
- *Canales de soporte*

En cuanto al apartado del coste de los terminales, el licitador Vodafone España SAU presenta un coste total de la partida de terminales. En este apartado, tampoco se aportan pruebas, documentos que permitan verificar dicho coste, ni tampoco desgloses verificables que puedan dar soporte a la cantidad presentada.

El licitador no aporta:

- *Desglose por terminal*



- Coste unitario de cada modelo
- Coste del seguro obligatorio
- Coste logístico (entregas, sustituciones)
- Coste de accesorios incluidos

En el llamado Anexo I, el licitador afirma lo siguiente:

- *Que existen economías de escala.*
- *Que dispone de acuerdos especiales con fabricantes.*
- *Que la partida depende de aportaciones del área de marketing.*

Pero en ningún momento acredita con documentación dichos acuerdos especiales y descuentos, por lo que no se prueba de ninguna forma:

- *Ni contratos marco*
- *Ni compras centralizadas*
- *Ni certificación de precios especiales.*
- *Ni anexos de fabricante*
- *Ni oferta comercial interna verificable*

Concluyendo una vez examinada la justificación presentada por el licitador Vodafone España SAU, se constata que la documentación aportada en la justificación no permite comprobar de forma objetiva la viabilidad de la oferta económica presentada, al basarse en afirmaciones genéricas sobre precios/condiciones sin aportar soportes verificables suficientes. Conforme a la doctrina del TACRC, la justificación ha de explicar satisfactoriamente el bajo nivel de precios/costes y permitir su contraste; de lo contrario, no destruye la presunción de anormalidad y procede su rechazo, debiendo la decisión de

exclusión estar dotada de motivación reforzada, exteriorizando las razones concretas por las que la oferta se considera inviable en sus propios términos. En este caso, las explicaciones resultan insuficientes por su carácter no verificable/incompleto, lo que impide alcanzar convicción razonable de ejecución sin riesgo para el contrato”.

Octavo. En base al informe presentado, en fecha 4 de diciembre de 2025 la Mesa de Contratación acuerda:

“1. Inadmitir la justificación presentada por la mercantil Vodafone España SAU acerca de valores anormales o desproporcionados, ya que la misma no permite comprobar de forma objetiva la viabilidad de la oferta económica presentada, tal como argumenta el Jefe del Área Tic en su informe”.

Con su recurso acompaña la recurrente con el nº 2 documento denominado “Notificación” de fecha 15 de diciembre de 2025 en el que se le comunica que la Mesa de Contratación acordó: *“No admitir la justificación de oferta anormalmente baja, presentada por la mercantil Vodafone España SAU acerca de valores anormales o desproporcionados”.*

“Lo que le comunico, para su conocimiento y efectos oportunos, significándole que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de la LCSP, contra el presente acuerdo, puede interponer recurso especial en materia de contratación tal como determina el artículo 44.2.b de la LCSP, que podrá ser interpuesto en el plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a la recepción de la presente notificación”.

No consta la fecha de notificación de tal resolución. Requerido el órgano de contratación a tales efectos por la Secretaría del Tribunal no ha dado cumplimiento al requerimiento formulado. Por tal motivo y en base a un elemental principio “*pro actione*” consideraremos como fecha de notificación la que figura en el documento, 15 de diciembre de 2025.

Noveno. El día 8 de enero de 2026, la recurrente interpone ante el órgano de contratación recurso especial en materia de contratación para su tramitación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Décimo. Previo requerimiento de la Secretaría del Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo en el que figura el informe del Jefe del Área de Contratación de 29 de enero de 2026, interesando la desestimación del recurso. Obra también en el expediente administrativo el informe técnico emitido a la vista del recurso presentado de 27 de enero de 2026.

Undécimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 19 de febrero de 2026 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 21 de mayo de 2025 (BOE del 2 de junio).

Segundo. Se ha presentado recurso en relación con un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnada ex artículo 44.2 b) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido es la exclusión del recurrente del procedimiento de licitación, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

Debe puntualizar el Tribunal que, en el supuesto que nos ocupa no existe realmente un acuerdo de exclusión de la empresa recurrente. Figura en el expediente el acta de fecha 4 de diciembre de 2025 en la que se acuerda no admitir la justificación de la oferta presentada por la mercantil Vodafone España S.A.U. El documento de fecha 15 de diciembre de 2025 que la recurrente acompaña se manifiesta en iguales términos.

No existe, por lo tanto, acuerdo de exclusión, ni propuesta de la Mesa en este sentido.

Ello no obstante, lo cierto es que el acto de la Mesa ha supuesto la exclusión efectiva de la empresa recurrente de la licitación y, por tal motivo, consideramos que debe de ser tratado como un acto de trámite cualificado, que determina para el licitador la imposibilidad de continuar el procedimiento.

En consecuencia, concluimos, como hemos indicado anteriormente, que se trata de un acto recurrible de conformidad con el artículo 44.2.b) de la LCSP.

Tercero. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación debe indicarse que el recurrente lo interpuso no habiendo transcurrido más de 15 días hábiles desde el día siguiente a la notificación del acto recurrido (sobre la base de lo expuesto con anterioridad).

Cuarto. El recurrente está legitimado para recurrir, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Establece dicho precepto que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e 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 recurrente ha sido excluido del procedimiento de licitación, por lo que la eventual estimación del recurso le permitiría ser reintegrado al mismo.

Quinto. Alega la recurrente que (i) la Mesa de Contratación no es competente para resolver la exclusión, (ii) el requerimiento de justificación de la baja anormal no reunía la concreción exigida por el artículo 149.4 de la LCSP, (iii) los fundamentos de la exclusión son puramente formales, y en caso de que la justificación tuviera deficiencias, debiera habersele otorgado un trámite de subsanación y (iv) la oferta ha sido adecuadamente justificada.

Sexto. La recurrente sostiene, en primer lugar, que el artículo 149.6 de la LCSP reserva al órgano de contratación -y no a la Mesa de Contratación- la competencia para acordar la exclusión cuando es la propia Mesa quien ha evaluado la justificación de la oferta anormal. Según este precepto, cuando sea la Mesa quien evalúe la justificación, debe elevar de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de

contratación para que sea este el que resuelva. En el presente expediente, la Mesa de Contratación fue quien requirió la justificación, quien la evaluó a la vista del informe técnico y quien, en fin, acordó directamente la exclusión, sin elevarla al órgano de contratación. Esta actuación sería, a juicio de la recurrente, contraria a Derecho y determinaría la nulidad de pleno derecho de la exclusión y de los actos posteriores.

El órgano de contratación, por su parte, señala que el acuerdo de exclusión tiene la naturaleza de acto de trámite cualificado, susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44.2 b) de la LCSP. Invoca varias Resoluciones de este Tribunal, que dice que sostienen que la LCSP permite que sea la Mesa de Contratación, al amparo del artículo 149.2 de la LCSP, quien adopte y notifique el acuerdo de exclusión con indicación expresa de la posibilidad de impugnación mediante recurso especial. Producida dicha notificación formal, el acuerdo de adjudicación no podrá acumular la posibilidad de volver a impugnar la exclusión.

Asiste la razón a la recurrente en cuanto señala que no corresponde a la Mesa de Contratación, sino al órgano de contratación, acordar la exclusión del licitador. Dicho de otro modo, la Mesa de Contratación se ha excedido en sus competencias (pues solo puede proponerla) invadiendo las del Órgano de Contratación.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.6 de la LCSP: *“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”*.

En la misma línea, el artículo 326.2.c) de la LCSP dispone que corresponde a la Mesa como órgano de asistencia especializada del Órgano de Contratación *“en su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley”*.

Es por ello claro y evidente que el acto de la Mesa de Contratación impugnado está viciado de anulabilidad, ex artículo 48.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), toda vez que ha sido dictado por un órgano carente de competencia jerárquica. (así lo hemos considerado en nuestra Resolución 1363/2024, de 31 de octubre).

Es lo cierto que al ser un vicio de anulabilidad pudiera ser sanado por el órgano de contratación, mediante su convalidación, conforme al artículo 52.3 de la LPACAP, pero la convalidación, que sana el vicio y lo hace desaparecer como si no existiese, no se ha producido al tiempo de la interposición del recurso (o al menos no consta en el expediente remitido a este Tribunal ni publicado en la PLACSP) por lo que el vicio subsiste, invalidando el acto recurrido, sin que la mera expectativa de que esta sanación pudiera tener lugar produzca por sí sola los efectos de la convalidación, pues tales efectos se producen desde su fecha (artículo 52.1 LPACAP), y no consta la existencia del acto de convalidación.

Debemos, por tanto, por ese solo vicio, declarar la anulabilidad del acto impugnado.

Séptimo. La recurrente alega a continuación que el requerimiento de justificación dirigido a VODAFONE fue genérico y careció de toda concreción, sin identificar el precio, coste o parámetro concreto sobre el que debía recaer la justificación, limitándose a solicitar un mero "desglose de costes". Esto vulneraría el artículo 149.4 de la LCSP, que obliga a formular la petición con claridad de modo que el licitador esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de su oferta. En apoyo de su tesis cita la Resolución del este Tribunal 663/2020. Añade que, siendo genérico el requerimiento, y habiendo sido validado el desglose presentado por la propia Mesa, la exclusión sería en todo caso contraria a Derecho, pues no podría fundamentarse en la insuficiencia de una documentación cuya exigencia no había sido previamente anunciada con la claridad requerida.

El órgano de contratación, por su parte, considera que el requerimiento no fue genérico ni impreciso, puesto que el informe técnico de 18 de noviembre de 2025 -incorporado como base del acuerdo de la Mesa de 20 de noviembre- ya detallaba los concretos extremos sobre los que debía recaer la justificación, y el Pliego de Prescripciones Técnicas (cláusula

6) exigía desde el inicio que la oferta detallara los costes unitarios de los servicios. El órgano de contratación pone de relieve que la propia recurrente, al presentar su justificación, enumeró los aspectos que debía acreditar según lo solicitado (ahorros en la ejecución, soluciones técnicas, condiciones favorables, etc.), lo que evidencia que conocía perfectamente el alcance del requerimiento.

Hemos dicho (por todas, en la Resolución 1523/2025 de 24 de octubre), que el requerimiento regulado en el artículo 149.4 de la LCSP debe formularse con claridad, de manera que los licitadores estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de su oferta (Resolución 1152/2024 de 26 de septiembre). Para determinar el alcance de un requerimiento que cumpla la exigencia referida, hemos de partir de dos premisas (Resoluciones 1607/2022 de 22 de diciembre, 1400/2023, de 27 de octubre, o 185/2025, de 7 de febrero):

a) El requerimiento debe ponerse en relación con el contenido de la documentación del expediente conocida por los licitadores y, especialmente, con la conformación de la oferta que deben presentar los licitadores y con la configuración de los criterios para determinar la presunción de que la oferta ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja contemplados en los pliegos.

b) Y el licitador es conocedor del marco legal en el que debe formular su justificación. Resulta por tanto que lo definitorio es que el recurrente pueda conocer en todo momento los aspectos que tiene que acreditar y las consecuencias de que la justificación que aportase no explicara satisfactoriamente el bajo nivel de los precios, tratándose de que no le genere indefensión el desconocimiento de las razones de su exclusión.

En este sentido, siguiendo la doctrina constitucional, en Resolución 1172/2024 de 26 de septiembre, destacamos que la indefensión es una noción material, de modo que, para considerarla relevante, no basta con que se haya producido la infracción de una o varias reglas procesales, sino que es necesario, además, que, como consecuencia de ello, se haya entorpecido o dificultado, de manera sustancial, la defensa de derechos o intereses del recurrente (por todas, SSTC 145/1986, de 24 de noviembre y 35/1989, de 14 de febrero).

El requerimiento efectuado a la recurrente se limita a exigirle “(...) *documentación justificativa de oferta desproporcionada*”. El informe técnico, según hemos visto en los Antecedentes, fundamenta su propuesta de exclusión en que el licitador no aporta documentación acreditativa ni de los costes asociados a la prestación del servicio (tarifas internas reales, costes de red, roaming, costes de soporte, plataforma de gestión cloud, tabla oficial de costes internos homologados, estudio económico corporativo y canales de soporte) ni del coste de los terminales (desglose por terminal, coste unitario por modelo, coste del seguro obligatorio, coste logístico y coste de accesorios incluidos).

Es relevante tomar en consideración que, por un lado, junto con el requerimiento para que el recurrente justificara su oferta anormalmente baja le fue requerido un desglose de precios de la oferta económica donde se detallan los costes unitarios de los servicios ofertados. Por otro lado, los Pliegos no incluyen un desglose del presupuesto base de licitación (que se presenta a tanto alzado tanto en el PCAP como en el Pliego de Prescripciones Técnicas -PPT-).

Ciertamente, el apartado 14 del cuadro de características establece como referencia para determinar que ofertas están incursas en presunción de anormalidad el precio total ofertado. Sin embargo, la cláusula 6 del PPT exige que “[e]l importe de licitación de la oferta deberá detallar los costes unitarios de los servicios ofertados. Aunque el total del importe decida la baja y su puntuación correspondiente en el punto 8, se deberán especificar cada uno de los precios de los servicios por separado”. Así las cosas, y sin perjuicio de que sea el precio global el que determina si la baja es considerada anormal, el desglose exigido a los licitadores de sus precios unitarios ofrece al órgano de contratación un elemento de juicio relevante para perfilar el requerimiento de justificación, que no parece haber sido tomado en consideración por este.

Por último, resulta evidente de los términos del informe técnico que el firmante tenía una clara idea de los términos en los que debiera ser formulada la justificación. Al margen de lo acertado de tal idea, lo cierto es que nos permite concluir que el requerimiento fue insuficiente, en tanto lo que subyace a la parquedad de este no es ofrecer al recurrente la posibilidad de elegir entre las varias posibilidades de justificar su oferta que pueden ser razonablemente aceptables para el órgano de contratación, sino exigirle que, literalmente,

adivine la clara idea del contenido de la justificación que tiene el técnico que habrá de evaluarla.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo, a efectos de que el órgano de contratación requiera adecuadamente al recurrente la justificación de su oferta, concretando los extremos a justificar.

La estimación de este motivo nos impide considerar el resto de los invocados por el recurrente. En efecto, la insuficiencia del requerimiento ha influido decisivamente en los términos en los que ha sido planteada la justificación por el recurrente, por lo que no es posible considerar las cuestiones de fondo debatidas.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por Dña. M. T. L. S., en representación de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U., contra el acuerdo de exclusión del procedimiento de contratación de los “*Servicios de Telefonía Móvil del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada*”, con expediente 36/2025/CONTRATA, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Pilar de la Horadada, y ordenando la retroacción de actuaciones a los efectos contemplados en el Fundamento de Derecho Séptimo de la presente Resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido por el artículo 57.3 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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 PRESIDENTA
LOS VOCALES