



Recurso nº 1769/2025

Resolución nº 196/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 5 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.M.H., en representación de PLATAFORMA FEMAR, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Contratación del servicio de suministro de comida-catering en el centro de acogida de personas migrantes Primo de Rivera, Alcalá de Henares, Comunidad de Madrid”*, con expediente TSA0081258, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 18 de julio de 2025, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el anuncio de licitación por parte de TRAGSA para la *“Contratación del servicio de suministro de comida-catering en el centro de acogida de personas migrantes Primo de Rivera, Alcalá de Henares, Comunidad de Madrid”*, con un valor estimado de 18.436.704,16 euros.

Segundo. El procedimiento para la adjudicación del contrato fue el abierto sujeto a regulación armonizada previsto por 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 (LCSP, en lo sucesivo).

Tercero. Finalizado el plazo de presentación de ofertas el 1 de agosto de 2025 a las 14:00 horas, los participantes en la licitación fueron los siguientes:

-BOANVA CANARIAS, S.L.



-Catering Castejón, S.L.

-CATERING CATASA MADRID, S.L.

-LEONESA CATERING Y SERVICIOS, S.L.

-PLATAFORMA FEMAR S.L UTE EL TEMPLO DE LOS ARROCES SOC.COOP.

-SERUNION, S.A.U.

Cuarto. El día 29 de agosto de 2025 en la sesión electrónica de la mesa de contratación se procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa contenida en el sobre A, admitiéndose las ofertas presentadas por todos los licitadores.

Seguidamente se procedió a realizar el acto público de apertura de los sobres electrónicos B, y la consiguiente valoración de estos, siendo la oferta mejor valorada la de BOANVA CANARIAS, con 100 puntos.

De acuerdo con la valoración de las propuestas aportadas por los licitadores, con fecha 18 de septiembre de 2025 el órgano de asistencia acordó elevar al órgano de contratación propuesta de adjudicación a favor de BOANVA CANARIAS, S.L.

Quinto. El 19 de septiembre de 2025 el órgano de contratación remitió requerimiento a la citada empresa para que aportara la documentación exigida para la adjudicación.

Remitida la referida documentación, la Resolución de adjudicación se dictó el 7 de octubre de 2025, publicándose en la PCSP el 9 de octubre siguiente.

Sexto. El 30 de octubre de 2025 PLATAFORMA FEMAR S.L., formaliza recurso especial materia de contratación ante este Tribunal solicitando que se acuerde:

“1. Estimar el presente recurso especial en materia de contratación.

2. Anular la adjudicación del contrato impugnado.



3. Retrotraer las actuaciones al momento previo a la adjudicación, requiriendo al licitador adjudicatario y la segunda clasificada la justificación de sus ofertas conforme a los artículos 149 y 201 LCSP y al artículo 85 RD 1098/2001”.

Séptimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe exigido por el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

En el mismo se interesa la desestimación del recurso.

Octavo. El 7 de noviembre de 2025 la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones.

Con fecha 13 de noviembre de 2025 ha formulado alegaciones el adjudicatario, defendiendo la conformidad a derecho de la adjudicación.

Noveno. El 27 de noviembre de 2025, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que se acordó mantener la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación producida de conformidad con el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverla de conformidad con el artículo 47 de la LCSP, por ser la mercantil contratante, TRAGSA, un poder adjudicador no Administración Pública perteneciente al sector público estatal.

Segundo. El acto impugnado es susceptible de reclamación conforme a los artículos 44.2.c) y 44.1.a) de la LCSP, al tratarse de un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a los cien mil euros



Tercero. La reclamante está legitimada al haber concurrido en la licitación presentando la correspondiente oferta y habiendo quedado clasificada en segundo lugar, por lo que debe reconocerse el derecho o interés legítimo para recurrir previsto en el artículo 48 de la LCSP en tanto la eventual estimación del recurso le permitiría tener una expectativa razonable de resultar adjudicataria del contrato.

Cuarto. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Quinto. Analizados los requisitos de procedibilidad, corresponde examinar los motivos del recurso y las alegaciones de las partes.

La parte actora aduce en su recurso, en esencia, que *“el artículo 85 RD 1098/2001 establece parámetros objetivos para la identificación de ofertas anormalmente bajas”*. A su juicio, *“si se tomaran en cuenta los parámetros objetivos establecidos por el artículo mencionado anteriormente, la oferta presenta por la licitadora BOANVA CANARIAS incurrirían en presunción de anormalidad (...)”*.

Señala que *“Aunque el PCAP fijó un método propio en su Anexo I, consideramos que el órgano de contratación no puede ignorar rotundamente lo dispuesto en una norma reglamentaria de carácter general. La jurisprudencia ha señalado reiteradamente que, por norma general, los pliegos de una licitación no pueden contravenir normas de rango superior, como lo sería, en este caso el RD 1098/2001.”*

En base a lo anterior, defiende que *“procede que el órgano de contratación solicite a BOANVA CANARIAS, S.L. aclaración de su oferta, en la medida en que esta se aleja considerablemente del valor medio ofertado por el resto de las empresas licitadoras.”*

El órgano de contratación, en su informe, interesa la inadmisión del recurso pues, en realidad, la actora estaría tratando de impugnar de manera indirecta los pliegos *“(...) entendiendo que contravienen lo dispuesto, en sus propias palabras, por una norma legal de rango superior, pretendiendo por esa vía que la Mesa y el Órgano de Contratación de TRAGSA obvien la aplicación de lo dispuesto en ellos en el supuesto de ofertas anormalmente bajas.”*



Adicionalmente, defiende la *“Viabilidad de la oferta presentada por la empresa BOANVA al ser calculada conforme a lo establecido en el Pliego”*, al advertir que *“la formula establecida en el Pliego ha sido aplicada concluyendo que ninguna de las ofertas puede ser presumida como anormalmente baja, y además no ha lugar a lo alegado por la recurrente sobre la inviabilidad de la oferta mejor clasificada en este punto, pues el órgano de contratación no puede aplicar una causa de exclusión ex novo no contemplada legalmente en los Pliegos.”*

El adjudicatario, por su parte, defiende en su escrito de alegaciones que su oferta está dentro de los umbrales de normalidad, habiéndose presentado *“en cumplimiento tanto de los Pliegos que rigen este procedimiento de contratación como de la legislación vigente”*.

Sexto. Una vez expuestas las posiciones de las partes, hay que partir del carácter preceptivo de unos pliegos que gozan del carácter de *lex contractus* y que además no han sido recurridos en tiempo y forma, por lo que gozan también de las notas propias de la firmeza administrativa.

Como tiene indicado este Tribunal (por todas, Resolución nº 1051/2024, de 11 de septiembre), los pliegos tienen valor vinculante y plena eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139.1 de la LCSP. Según este precepto: *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la esa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”*.

Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP, en adelante) es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad.



En el caso del expediente examinado, el apartado del PCAP relativo a la “*SELECCIÓN DEL ADJUDICATARIO Y ADJUDICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN*” (folios 13 y siguientes) contiene la previsión que reproducimos seguidamente respecto de las ofertas anormalmente bajas:

“En los casos en que TRAGSA presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sólo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece a continuación.

La Mesa de Contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad de conformidad con los parámetros objetivos que permitan identificar los casos en que una oferta se considere anormal, establecidos en el Anexo I del presente Pliego.

La Mesa de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en el Anexo I del presente Pliego se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión de aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establecen en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en el Anexo I del presente pliego, en el cual se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella



que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurren en unión temporal.

Cuando la Mesa de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación dirija al licitador se formulará con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la Mesa de contratación pedirá justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar 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 permitan los servicios prestados.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar los servicios.*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para prestar los servicios.*
- 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 de la LCSP.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.



En todo caso, la Mesa de Contratación propondrá al Órgano de Contratación rechazar las ofertas si comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201 de la LCSP.

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

En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquél no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas.

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

El Anexo I del PCAP precisa las anteriores previsiones indicando en su apartado I) lo siguiente:

“I) Criterios de adjudicación.

(...)

Ofertas anormalmente bajas.

A efectos exclusivamente del cálculo de las ofertas anormalmente bajas el precio ofertado se corregirá mediante la siguiente fórmula:



“Precio ofertado corregido” = Precio ofertado (1-Puntos de valoración que no corresponden al precio*0,01)*

Se considerarán anormalmente bajas las ofertas cuyos importes obtenidos tras la corrección se encuentren en uno de los siguientes supuestos:

- En el caso de que se admitan a valoración tres o más ofertas: se considerarán ofertas anormalmente bajas aquellas que tengan un Precio ofertado corregido inferior al 20% a la media aritmética de los mismos.

No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media, las ofertas de cuantía más elevada cuando sean superiores en más del 10% a dicha media.

- En el caso de que se admitan a valoración dos ofertas: se considerará que una oferta es anormalmente baja si su precio ofertado corregido se encuentra por debajo del precio ofertado corregido de la otra oferta en más de un 25 %.

- En el caso de presentarse una única oferta no se considerará la posibilidad de que esta oferta se considere anormalmente baja.

Cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurren en unión temporal.

Si se identificara una proposición como anormalmente baja, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente la viabilidad de la oferta, explicado 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.



Concretamente, se podrá pedir justificación a los licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- El ahorro que permitan los servicios prestados;*
- Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar los servicios;*
- La innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar los servicios;*
- 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 de la LCSP;*
- O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

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

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

Si Tragsa, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes técnicos efectuados, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas

En caso de empate en puntuación el desempate se resolverá, conforme a lo previsto en el Artículo 147.2 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, mediante la aplicación por orden de criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas, o sorteo, en caso de que la aplicación de los anteriores no hubiera dado lugar a desempate.

La documentación acreditativa de los criterios de desempate a que se refiere el presente apartado será aportada por los licitadores en el momento en que se produzca el empate, y no con carácter previo.”

Pues bien, expuesto lo anterior, debe advertir este Tribunal que hay acuerdo entre las partes sobre la circunstancia de que la oferta presentada por la adjudicataria - la empresa BOANVA CANARIAS, S.L.- no se encontraba incurso en presunción de anormalidad con arreglo a los criterios fijados en el PCAP.

Así, la cuestión que suscita la parte actora -y que es la que genera la discusión en el presente recurso- es el efecto que ha de tener que dicha oferta “*sí habría quedado bajo umbral de presunción de anormalidad conforme al artículo 85 del RD 1098/2001*”, defendiendo el recurrente que el órgano de contratación estaba obligado a requerir justificación al licitador por tal motivo.

Ya adelanta este Tribunal que tal planteamiento no puede ser estimado.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP,

“1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación realizará la función descrita en el párrafo anterior con sujeción a los siguientes criterios:

a) Salvo que en los pliegos se estableciera otra cosa, cuando el único criterio de adjudicación sea el del precio, en defecto de previsión en aquellos se aplicarán los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente y que, en todo caso, determinarán el umbral de anormalidad por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado, sin perjuicio de lo establecido en el apartado siguiente.

b) Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.

(...)”.

En este punto debemos aclarar que este Tribunal fijó su doctrina en relación con la obligatoriedad, en casos de pluralidad de criterios de adjudicación, de que se incluyan en los pliegos los criterios objetivos que permiten apreciar la anormalidad de una oferta, en su Resolución 130/2023, de 9 de febrero de 2023.

Asimismo, en el marco de esta doctrina se ha tenido también ocasión de precisar que, en ausencia de determinación en los pliegos de los parámetros objetivos para identificar los casos en que una oferta se considere anormal, no procede aplicar supletoriamente los que señala el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (por todas, Resolución nº 295/2023, de 9 de marzo).

Pues bien, en el caso de la licitación examinada, el apartado I) del Anexo 1 del PCAP estableció tres criterios de adjudicación -el del precio (85%), el del compromiso a aumentar el tamaño mínimo exigido de las raciones de los elementos que integran el menú (10%) y el concerniente a la “*experiencia del coordinador del servicio*” (5%).



Por tanto, existiendo pluralidad de criterios de adjudicación, resulta de aplicación lo dispuesto en el apartado b) del artículo 149.2 de la LCSP que acabamos de transcribir, en virtud del cual la valoración de la eventual existencia de ofertas incursas en presunción de anormalidad ha de efectuarse, única y exclusivamente, con base en lo que, imperativamente, ha de disponer al respecto los pliegos rectores de la licitación, tal y como aquí ha acontecido.

Siendo un aspecto no controvertido, como ya se ha adelantado, que la oferta presentada por la propuesta como adjudicataria no se encontraba incursa en presunción de anormalidad con arreglo a lo previsto al respecto en el PCAP, no procedía efectuar requerimiento de justificación alguno.

El recurso, pues, ha de ser desestimado.

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. F.M.H., en representación de PLATAFORMA FEMAR, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Contratación del servicio de suministro de comida-catering en el centro de acogida de personas migrantes Primo de Rivera, Alcalá de Henares, Comunidad de Madrid”*, con expediente TSA0081258, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA).

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