



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1990/2025 Ciudad de Ceuta 8/2025

Resolución nº 410/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de marzo de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.R.X., en representación de SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L., (indistintamente, “SEMOAN”) contra el Decreto de 3 de noviembre de 2025 de la Consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta por el que se acuerda su exclusión del procedimiento “*Suministro y montaje de marquesinas para el servicio municipal de autobuses urbanos de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 74/24, convocado por la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 4 de diciembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio para la licitación por procedimiento abierto con tramitación ordinaria, del contrato de “*Suministro y montaje de marquesinas para el servicio municipal de autobuses urbanos de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 74/24.

El valor estimado del contrato es de 1.157.138,04 euros, IPSI excluido.

La licitación se rige por 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante,

LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha ley, en particular el 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 el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Segundo. En el plazo de presentación de ofertas, fueron seis los licitadores que concurrieron al procedimiento.

Tercero. Constituida la mesa de contratación con fecha de 8 de enero de 2025, procedió a la apertura de la documentación administrativa y, una vez atendidos los requerimientos de subsanación practicados, resolvió admitir a todos los licitadores presentados.

Cuarto. Con fecha de 23 de enero de 2025, la Arquitecta Técnica encargada de valorar la memoria técnica presentada por los licitadores emitió un informe en el que concluía que sólo la proposición de FERRETERÍAS DONCEL, S.L. incorporaba documentación suficiente para comprobar que los modelos ofertados se ajustaban a las características técnicas recogidas en el pliego de prescripciones técnicas.

Quinto. Con fecha de 28 de enero de 2025, el Secretario de la mesa de contratación remitió una comunicación a la Arquitecta Técnica en la que señalaba que *“la Mesa por unanimidad solicita una ‘ampliación de dicho informe’ en el que figuren con detalle qué tipo de documentación se ha de requerir a los licitadores a fin de comprobar si su oferta reúne las condiciones de homologación del PPT”*.

Sexto. Con fecha de 7 de febrero de 2025 la Arquitecta Técnica emitió un nuevo dictamen en el que enumeraba la documentación adicional que, a su juicio, resultaría preciso recabar de los otros cinco licitadores presentados.

Séptimo. Con fecha de 11 de febrero de 2025, el órgano de contratación requirió a cinco de los licitadores la documentación señalada por la Arquitecta Técnica.

Octavo. A la vista de la documentación remitida, la Arquitecta Técnica emitió, con fecha de 24 de febrero de 2025, un nuevo informe en el que concluía:

“De los datos anteriormente expuesto se deduce que los licitadores que se ajustan a los requisitos establecidos en el pliego de condiciones para los tres tipos de marquesinas son:

SEMOAN Y DONCEL.

Los licitadores AERONÁUTICAL CONCEPS Y R3 no presentan toda la documentación para la marquesina tipo 3.

Los licitadores CEMACON y MANTENIMIENTOS IBAÑEZ no presentan toda la documentación de las tres marquesinas”.

Noveno. Constituida de nuevo la mesa de contratación con fecha de 26 de febrero de 2025, acordó, a la vista de tal informe técnico *“proponer la exclusión de todas las entidades a excepción de SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA S.L. y FERRETERÍAS DONCEL S.L.”*, y procedió a la apertura de las proposiciones económicas. Además, hallándose la oferta presentada por SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA S.L. en presunción de anormalidad, la mesa de contratación acordó solicitar la oportuna justificación.

Décimo. Con fecha de 26 de febrero de 2025 el órgano de contratación requirió a la mercantil recurrente que justificara la viabilidad de su oferta, a cuyo fin trasladó, por medio de la Plataforma de Contratación del Sector Público, una comunicación en la que indicaba que *“su oferta económica presenta valores anormales o desproporcionados, por lo que se le requiere para que justifique la misma”*.

Undécimo. Una vez presentado por SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L., en el plazo concedido al efecto, un informe en el que defendía la viabilidad de su oferta, con fecha de 2 de abril de 2025 fue emitido informe técnico en el que se analizaba tal justificación, y en el que se señala:

1º En la justificación aportada no se hace referencia a los impuestos sobre la importación y tasas locales.

2º En cuanto a los costes relativos a los transportes para el suministro a Ceuta y teniendo en cuenta que la comunicación con la Ciudad se realizará por vía marítima, así como el tamaño estándar de los camiones que se fletan, el peso y volumen del material a transportar, el licitador indica que llevará a cabo dicho transporte en tan sólo 7 vehículos para las 20 marquesinas tipo 3 y en 4 para las 46 marquesinas tipos 1 y 2. Teniendo en cuenta la capacidad de los camiones, distribución de la mercancía, etc., resulta un número menor que los cálculos utilizados para la elaboración del proyecto como para las ofertas solicitadas para la elaboración del presente informe, siendo la media de camiones 10 para las marquesinas tipo 3 y 7 para los tipos 1 y 2.

3º Por otro lado y al objeto de valorar si en base al precio ofertado es posible llevar a cabo el suministro y montaje con las garantías adecuadas para la administración, se han solicitado ofertas a varios suministradores (con precio valorado en el momento de solicitud de oferta) con la finalidad de poder valorar la desviación sobre la media en el precio de los suministros y poder emitir informe. (...)”

El informe señala que la desviación de la oferta de SEMOAN para las marquesinas tipo 2 es superior al 50% del precio medio de suministro, siendo para las tipos 1 y 3 cercana al 50%.

Concluye que:

“Teniendo en cuenta lo indicado en los apartados 1º y 2º, que redundaría en un mayor porcentaje de baja, así como los resultados obtenidos del cuadro comparativo del apartado 3º, se estima que la oferta presentada por SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA S.L., pudiera no garantizar la correcta ejecución del objeto del contrato al considerarse anormalmente baja”.

Duodécimo. Con fecha de 16 de mayo de 2025, y a la vista del mencionado informe técnico, la mesa de contratación por unanimidad acordó elevar al órgano de contratación lo siguiente:

1º.- Excluir del procedimiento a la entidad SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA S.L, por considerar su oferta anormal o desproporcionada a tenor del informe técnico realizado.

2º.- EXCLUIR del procedimiento a las siguientes entidades: AERONAUTICAL CONCEPS S.L. y R3 RECYMED S.L por no presentar toda la documentación técnica necesaria de la marquesina tipo 3.; y los licitadores CEMENTOS Y MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN DE CEUTA S.L. y SERVICIOS INTEGRALES Y MANTENIMIENTOS IBAÑEZ S.L, por no presentar toda la documentación relativa a las condiciones técnicas de los tres tipos de marquesinas.

3º.- ADJUDICAR a la entidad FERRETERIAS DONCEL S.L., el contrato de ‘SUMINISTRO Y MONTAJE DE MARQUESINAS PARA EL SERVICIO MUNICIPAL DE AUTOBUSES URBANOS DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE CEUTA’, por un precio de 1.265.587,66 euros, y un plazo de ejecución no superior a seis (6) meses”.

Decimotercero. Mediante Decreto de 21 de mayo de 2025, la Consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta acogió la propuesta de la mesa de contratación y acordó excluir del procedimiento a SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L., y adjudicar el contrato de referencia a la mercantil FERRETERÍAS DONCEL, S.L.

Decimocuarto. Disconforme con lo anterior, SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L. interpuso, con fecha de 13 de junio de 2025, recurso especial en materia de contratación en el que sostenía, en síntesis, que su exclusión ha resultado arbitraria. Solicitaba la admisión de su justificación o, subsidiariamente, que la retroacción del procedimiento para determinar correctamente el umbral de anormalidad y, en su caso, se formule el requerimiento en los términos del artículo 149.4 de la LCSP. Señalaba, asimismo, irregularidades en la Memoria descriptiva presentada por la adjudicataria, redactada en italiano sin acompañarse de traducción oficial, por lo que debería excluirse.

Decimoquinto. Tramitado el recurso, este Tribunal mediante resolución n.º 1237/2025 de 11 de septiembre estimó parcialmente el recurso interpuesto por SMOAL.

Así tras el análisis pertinente, concluía este Tribunal que, en el caso, el órgano de contratación no ha observado el nivel de motivación que resultaba exigible, tratándose del rechazo de la oferta económicamente más ventajosa. El informe técnico que fundamenta la decisión se limita a tres argumentos que, como justifica este Tribunal, carecen del desarrollo y fundamentación necesaria para llegar al convencimiento de la inviabilidad de la proposición.

Destacábamos, asimismo, que el informe de justificación de la oferta elaborado por la mercantil recurrente se intuía considerablemente prolijo, pues desarrolla cada uno de los posibles motivos que, para justificar el bajo nivel de costes, contempla el artículo 149.4 de la LCSP, e incorpora un anexo donde se detallan los costes de la proposición. Ciertamente, la diferencia de precio entre las dos proposiciones es notable, pues supone un 35,47%. Sin embargo, el informe elaborado por SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L. evidencia un esfuerzo por parte de la mercantil recurrente que parece, a priori, acorde al nivel de temeridad detectado.

Por el contrario, y en el marco de las atribuciones de este Tribunal no considerábamos la respuesta del órgano de contratación conforme con las exigencias de una mínima motivación que permitiese conocer por qué la proposición de la mercantil no resulta viable.

Consecuentemente este Tribunal resolvió estimar el primer motivo de recurso y retrotraer las actuaciones a fin de que, por la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta se dictase un nuevo acto debidamente motivado, recabando, a tal fin un nuevo informe que refleje el asesoramiento técnico del servicio correspondiente (artículo 149.4 de la LCSP) y que atienda a los estándares de motivación apuntados.

Decimosexto. En cumplimiento de lo resuelto por este Tribunal, con fecha 15 de octubre de 2025 se emite nuevo informe técnico (número 1609/2025) que, tras el análisis que se

considera pertinente, estima que la oferta presentada por SEMOAN, pudiera no garantizar la correcta ejecución del objeto del contrato al considerarse anormalmente baja.

Decimoséptimo. Reunida la Mesa de Contratación con fecha 17 de octubre de 2025, a la vista del citado informe, acuerda por unanimidad:

“1º.- Confirmar la EXCLUSIÓN del procedimiento de la entidad SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA S.L., por considerar su oferta anormal o desproporcionada a tenor del informe técnico realizado de fecha 15-10-2025.

“2º.- Confirmar la ADJUDICACIÓN a la entidad FERRETERÍAS DONCEL S.L.(...) del contrato del “SUMINISTRO Y MONTAJE DE MARQUESINAS PARA EL SERVICIO MUNICIPAL DE AUTOBUSES DE LA CIUDAD DE CUETOA” por un precio de 1.265.587,66 euros y un plazo de ejecución no superior a seis (6) meses”.

Decimoctavo. Mediante Decreto de 3 de noviembre de 2025, la Consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta acogió la propuesta de la mesa de contratación y acordó excluir del procedimiento a SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L., y adjudicar el contrato de referencia a la mercantil FERRETERÍAS DONCEL, S.L.

El Decreto de adjudicación y exclusión se notifica al interesado con fecha 7 de noviembre.

Decimonoveno. El 28 de noviembre siguiente tiene entrada en este Tribunal, recurso especial en materia de contratación presentado por SEMOAL.

Considera la parte actora indebida su exclusión e insta de este Tribunal la estimación del recurso con retroacción de las actuaciones al momento anterior a su exclusión y continuar el procedimiento advirtiendo de las pautas que deben seguirse para evitar que nuevamente se emita un nuevo informe técnico arbitrario y discriminatorio.

Vigésimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos

especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

El órgano de contratación interesa la desestimación del recurso al entender que el informe técnico emitido con ocasión del recurso estimado parcialmente por este Tribunal, subsana todas las objeciones que la resolución de este Tribunal exigía para fundamentar la exclusión del recurrente.

Vigesimoprimero. El 19 de diciembre 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, habiendo hecho uso de este derecho la adjudicataria, que solicita la desestimación íntegra del recurso.

Vigesimosegundo. Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, al haberse recurrido la adjudicación, ha quedado en suspenso la tramitación del procedimiento de contratación, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto legal citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento la medida cautelar. Por Resolución, de 23 de diciembre de 2025, de la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, se ha acordado mantener la suspensión del procedimiento de contratación, en los términos indicados, de forma que será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial en materia de contratación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP, artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad Autónoma de Ceuta sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 24 de octubre de 2024 (BOE de fecha 4/11/2024).

Segundo. De acuerdo con el artículo 44.2.c) de la LCSP, pueden ser objeto de recurso los actos de adjudicación, y con arreglo al artículo 44.2.b) de la LCSP, es susceptible de recurso especial en materia de contratación los actos por los que se acuerda la exclusión de ofertas.

En el caso que nos ocupa, el recurso se interpone en la licitación de un contrato mixto de suministro y montaje de marquesinas para el servicio municipal de autobuses urbanos, cuyo valor estimado es de 1.157.138,04 euros, sin computar el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (en adelante, IPSI). Procede comprobar, en consecuencia, si el contrato alcanza o no el umbral necesario para ser susceptible de recurso especial en materia de contratación, a cuyo fin se hace necesario considerar lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP, que establece:

*“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**”.*

Así, tratándose de contratos mixtos, hay que estar a la regla general contenida en el art. 18.1.a) de la LCSP, según el cual, para la determinación de las normas que rijan la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones propias de los contratos de obras, suministro o servicios, debe atenderse al carácter de la prestación principal. En el presente caso, se observa que el contrato en cuestión comprende tanto prestaciones propias del contrato de suministro (la adquisición de las marquesinas) como prestaciones características del contrato de obras (las relativas a su montaje e instalación).

En el supuesto que nos ocupa, atendiendo, al valor previsto para cada actuación, parece evidente que, en la prestación principal sería la de suministro. En particular, del Pliego de Prescripciones Técnicas resulta que, con arreglo a los cálculos efectuados por el propio órgano de contratación, el valor estimado global del contrato de 1.157.138,04 euros procedería de agregar 858.979,36 euros correspondientes al suministro de las

marquesinas y 298.158,67 euros relativos al montaje (pág. 19/31 del Pliego de Prescripciones Técnicas – doc. 6 del expediente administrativo).

En consecuencia, siendo la prestación principal la de suministro, y al ser el valor estimado del contrato superior a cien mil euros, debe concluirse que el contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto por persona legitimada para ello, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP. La mercantil recurrente presentó oferta a la licitación y ha sido excluida, por lo que cabe reconocerle legitimación.

Quinto. Satisfaciéndose, por lo tanto, los requisitos de admisibilidad, se hace necesario examinar el fondo del recurso interpuesto.

A tal fin, y tratándose la cuestión discutida de la debida motivación de la exclusión del recurrente, repasaremos previamente los defectos advertidos por este Tribunal en el recurso 889/2025 para examinar seguidamente si las objeciones entonces apreciadas han sido o no subsanadas.

En este sentido y como ya advertíamos en la resolución n.º 1237/2025 de 11 de septiembre, la comprobación de la viabilidad económica de la oferta del recurrente es una labor exclusiva del órgano de contratación, que no corresponde, en ningún caso, a este Tribunal.

Ahora bien, lo que el Tribunal sí puede, y debe, exigir, es que, una vez aportado un informe que desciende a tal nivel de detalle, como es el de la parte actora, el órgano de contratación ofrezca una respuesta motivada, que permita entender por qué los argumentos de la mercantil resultan o no aceptables y, particularmente, por qué la proposición de la mercantil resulta viable o no.

Pues bien, dicho lo anterior fueron tres los argumentos sobre los que se sustentaba el informe técnico n.º 516/2025 de 2 de abril de 2025 para excluir a la actora y que fueron examinados por este Tribunal. Analizaremos por separado cada uno de ellos.

“1. Falta de referencia a los impuestos sobre la importación y tasas locales”

Tal y como argumentábamos en nuestra resolución n.º 1237/2025, el IPSI, a diferencia del IVA, puede implicar un coste adicional para los proveedores que operan en la ciudad de Ceuta, y, como tal, debe ser considerado al analizar la viabilidad de la proposición. Tal aspecto, de hecho, aparecía expresamente mencionado en la cláusula quinta del pliego de cláusulas administrativas particulares.

Y cierto es que en el desglose de costes y precios propuestos en la oferta que realiza la mercantil recurrente, no se prevé partida alguna para el abono del IPSI a los suministradores de materiales o prestadores de servicios.

Destacábamos también que lo que se cuestiona es el IPSI importación, en el que el empresario es el obligado tributario, sin que se repercuta a un tercero, frente al IPSI interior, que grava la producción de bienes y prestaciones de servicios y se repercute al cliente.

Dicho lo anterior, objetábamos que no puede aceptarse que, sin una explicación mínimamente detallada por parte del órgano de contratación, la ausencia de previsión de un coste implique un supuesto de exclusión del procedimiento de licitación.

Así, para poder valorar si la falta de previsión no solo de dicho coste, sino también de las tasas locales a las que se refería el informe -sin especificar-, puede afectar, bien individualmente, bien acumulativamente con otros costes que pudieran haberse omitido, a la viabilidad de la oferta, debería, al menos, haberse estimado su importe con el objeto de poder determinar el impacto que tal omisión pudiera ocasionar.

Oponíamos la ausencia en el dictamen de una cuantificación, siquiera aproximada, del coste adicional que tales impuestos podrían suponer, ni mucho menos una comparativa de tal supuesto coste adicional con los ahorros que la mercantil recurrente alega en detalle a

lo largo de un informe ciertamente prolijo, y respecto de los cuales nada se dice en el informe.

Veamos seguidamente la justificación que se ofrece en el Informe n.º 1609/2025 de 15 de octubre.

Para efectuar el cálculo del importe correspondiente al IPSI refiere el Informe a la consulta realizada al efecto a los servicios técnicos de los Departamentos de Importación y Operaciones Interiores del Organismo Autónomo Servicios Tributarios.

De acuerdo a lo indicado en el informe técnico del OAST de fecha 14 de noviembre de 2024, se nos dice, se ha tenido en cuenta por un lado las operaciones de importación de las marquesinas a Ceuta y por otro lado la operación interior correspondiente a las obras de desmontaje de las marquesinas existentes y montaje/construcción de las nuevas marquesinas, así como el IPSI correspondiente a los servicios indirectos pero necesarios para llevar a cabo la correcta ejecución del contrato.

Las referidas operaciones se desglosan en tres tablas con los cálculos correspondientes de los que resulta, según el informe técnico:

- 24.080, 73 euros correspondientes al IPSI a la importación y a los servicios indirectos
- 88.032,61 euros correspondientes al IPSI interior.

Para el cálculo del IPSI a la importación y el soportado por los servicios indirectos se toman en consideración los artículos 70 y 71 del Código Aduanero de la Unión Europea, CAU (Reglamento UE 952/2013) para determinar el valor del bien a la entrada en Ceuta.

La determinación del tipo impositivo aplicable a las diferentes operaciones se hace aplicando la Ordenanza del impuesto sobre la producción, los servicios y la importación en la Ciudad Autónoma de Ceuta y los anexos informativos.

Pues bien, cierto es que el Informe técnico incluye ahora, un cálculo del IPSI. Ahora bien, el cálculo que se realiza parte de presupuestos erróneos.

De este modo, y como ya advertíamos en la resolución n.º 1237/2025, lo que se cuestiona es el IPSI importación, en el que el empresario es el obligado tributario, sin que se repercuta a un tercero, frente al IPSI interior, que grava la producción de bienes y prestaciones de servicios y se repercute al cliente.

Es así que no será un coste adicional el cálculo correspondiente al IPSI interior y que se cifra en 88.032,61 euros.

En cuanto a las tasas locales, en el informe técnico se hace el cálculo correspondiente cuantificándose el sobrecoste que supone su no consideración en 9.033,00 euros. Ninguna objeción merece el cálculo.

Reitera en el recurso el recurrente que ha consignado en su proposición una partida de identificada como imprevistos, por la cual se reserva la cantidad de 42.122,92 euros, y que la partida de gastos generales que consignó en su oferta asciende al 18% del precio global, muy superior a los gastos generales empleados en los cálculos del órgano de contratación (situados en un 13%), afirmando que en dicha partida ha contemplado todos los tributos y tasas locales que pudieran liquidarse como consecuencia de la ejecución del contrato.

Teniendo en cuenta la partida de imprevistos (42.122,92 euros) y la diferencia de porcentaje destinado a gastos generales respecto del presupuestado, y que se cifra en 26.326,80 euros, cuantitativamente podrían absorber los costes que el órgano de contratación considera que se han infraestimado.

Ahora bien, lo que no comparte este Tribunal es el argumento del recurrente sobre el cálculo del IPSI importación. Estar fuera del territorio aduanero no implica que no se aplique el CAU, porque España gestiona las importaciones a estos territorios con procedimientos y conceptos aduaneros de la UE, incluidos los relacionados con el valor en aduana.

En este sentido, el artículo 16 de la Ley 8/1991 de 25 de marzo por la que se aprueba el arbitrio sobre la producción y la importación en las ciudades de Ceuta y Melilla, dispone que la base imponible en las importaciones se establecerá con arreglo a lo dispuesto en las normas reguladoras de la base imponible de dichas operaciones en el IVA.

Y la base imponible del IVA en importaciones se determina según el valor en aduana fijado por el CAU.

Respecto de las alegaciones de la adjudicataria, no puede acogerse su razonamiento de que las partidas de imprevistos y gastos generales deben prorratearse en función del porcentaje que representa el suministro dentro del conjunto del contrato (60 %), de modo que únicamente esa proporción podría destinarse a cubrir el eventual déficit detectado en dicha parte. Así, si desde un punto de vista cuantitativo las partidas consignadas permiten absorber los costes que el órgano de contratación considera que se han infraestimado, no cabe descartar dicha posibilidad mediante un criterio de prorrateo que no se desprende de la propia justificación de la oferta.

Por lo expuesto, correspondiendo a este Tribunal el examen de la suficiencia de la motivación de la decisión de excluir al licitador, este incluye la revisión del examen de la viabilidad de la oferta, no podemos considerar debida una motivación que parte de presupuestos erróneos e incluye unos costes adicionales correspondientes al IPSI interior, que no son tales.

“2. Costes de transporte menores a los del proyecto y a la media de la comparativa”

Objetábamos en la resolución n.º 1237/20025 que señalar genéricamente que el número previsto de camiones resulta inferior a los contemplados en los cálculos internos del órgano de contratación, o a los resultantes de una “*media*” de la que no se aporta más información, no supone una motivación adecuada para la exclusión del procedimiento.

En efecto, se indicaba en el informe técnico, tras analizar los costes de transporte estimados por la mercantil recurrente, que el número de camiones empleados resulta

“menor que los cálculos utilizados para la elaboración del proyecto como para las ofertas solicitadas para la elaboración del presente informe, siendo la media de camiones 10 para las marquesinas tipo 3 y 7 para las tipo 1 y 2”

La mercantil recurrente, por su parte, había explicado, al justificar la viabilidad de su oferta, que contemplaba, efectivamente, cuatro envíos para las marquesinas tipo 1 y 2 (conteniendo cada uno de ellos entre once y doce marquesinas) y siete envíos para las marquesinas tipo 3, para las que preveía una media de tres marquesinas completas.

Destacábamos que la justificación empleada en este punto por el órgano de contratación no permitía comprender por qué el número de camiones empleado en el cálculo por la mercantil recurrente haría irrealizable la proposición presentada, cuando, además, ni el proyecto de suministro e instalación de marquesinas para paradas de autobuses urbanos de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ni el Pliego de Prescripciones Técnicas reflejan, al menos de forma explícita, el número de camiones que resultarían necesarios para el transporte de las marquesinas.

Idéntica conclusión alcanzábamos respecto del argumento del informe técnico, que tenía en cuenta una media de las ofertas solicitadas con ocasión de la elaboración del informe sobre la justificación, que tampoco podía ser considerado una motivación suficiente.

Oponíamos que no podía admitirse como válida una metodología que priva al licitador excluido de la posibilidad de comprobar si, por ejemplo, la “media” se ha calculado a partir de información referida a suministros efectivamente análogos a aquellos cuya contratación se comprende.

En definitiva, señalar genéricamente que el número previsto de camiones resulta inferior a los contemplados en los cálculos internos del órgano de contratación, o a los resultantes de una “media” de la que no se aporta más información, no supone una motivación adecuada para la exclusión del procedimiento.

Veamos la justificación ofrecida en el informe n.º 1609/2025.

Respecto del cálculo del número de camiones necesarios para transportar las marquesinas tipo 3, copiamos el cálculo realizado:

Cálculo del número de camiones necesarios para transportar las marquesinas tipo 3:
Datos: Cada marquesina está formada por 5 piezas cuyo conjunto pesa 5.605 Kg.

Hay que transportar 100 piezas que tienen un tamaño variable:

Dimensiones	455 x 225 x 10 cm	Peso	1.900 Kg.
	435 x 225 x 10 cm	Peso	2.235 kg
	225 x 225 x 10 cm	Peso	820 kg
	156 x 225 x 10 cm	Peso	410 kg
	60 x 200 x 10 cm	Peso	240 kg

El peso total a cargar es aproximadamente de 112.100 Kg.

Camión: capacidad camión articulado de 16 metros y 24 TN

Dimensiones caja: 1200 cm x 250 cm x 300 cm

Teniendo en cuenta, se nos dice, que las marquesinas no pueden apilarse, se calcula que podrán transportarse 2 unidades por camión por lo que son necesarios diez camiones. Se añade que el tipo de camión referido en el informe es el más usado para realizar el transporte y flete de este tipo de mercancías entre Ceuta y la Península.

Si bien se han reflejado los cálculos internos, siguen faltos de toda justificación. El cálculo se realiza tomando por referencia un tipo de camión que se afirma -sin más- ser el más usado para el tipo de transporte de que se trata entre Ceuta y la Península, pero que - recordemos- no es exigido ni en el proyecto ni en el PPT, que no refieren explícitamente ni el número de camiones necesarios ni el tipo de camión para el transporte, y tras relacionar la escueta tabla de medidas y dimensiones concluye -sin más- que en cada camión podrán transportarse dos unidades por lo que hacen falta 10 camiones.

La referida conclusión, lejos de ser rigurosa, es una mera estimación del órgano de contratación, en modo alguno contrastada con soporte documental alguno, y que, desde luego, no puede considerarse que acredite que ese sea el mínimo requerido para un adecuado transporte, máxime cuando en el PPT no se establece un número determinado de camiones ni se describe el sistema de transporte, por lo que no puede reputarse suficiente para poder excluir a un licitador.

A mayor abundamiento, la recurrente ha aportado en fase de recurso un plano específico (documento 11 y 12) de distribución de carga y cálculo de pesos en el que se justifica técnicamente la posibilidad de transportar un mayor número de unidades por camión. Ante dicha documentación, el órgano de contratación en su informe al recurso no ha efectuado ninguna alegación que desvirtúe los cálculos aportados. Es cierto que el adjudicatario en alegaciones sostiene que el diseño de las piezas solicitadas en el PPT impediría su apilamiento por riesgo de grietas, sin embargo, tampoco aporta documentación que permita sostener objetivamente la imposibilidad material del sistema descrito por el recurrente.

En lo que se refiere al transporte de las marquesinas tipo 1 y 2, se advierte, asimismo, la falta de una justificación suficiente, rigurosa y contrastada exigible a todo acuerdo de exclusión.

El informe, tras una mera multiplicación de las dimensiones de los cristales de los paneles traseros y laterales por el número de unidades, concluye -sin más- que para transportar 204 unidades de vidrio con los correspondientes racks, supondría una carga equivalente a 3 camiones. Véase lo que copiamos:

“Para el transporte de los cristales de los paneles traseros y laterales de las marquesinas cuyas características son las siguientes:

Paneles dimensiones 2090 x 905 x 8 mm y 38´58 kg hay 88 unidades

dimensiones 2090 x 590 x 8 mm y 25´15 kg hay 44 unidades

dimensiones 1860 x 970 x 8 mm y 36´80 kg hay 72 unidades

Hay que tener en cuenta que los vidrios deben venir protegidos, siendo lo más recomendable el transporte en caballetes de madera en forma de A donde se cargan los vidrios a ambos lados y se protegen mediante goma, cartón y correas.

Con estas premisas para transportar 204 unidades de vidrio con los correspondientes racks, supondría una carga equivalente a 3 camiones.

Para el resto del material, cubierta, perfiles, etc., en el supuesto caso de que el material llegara Ceuta con tal grado de desmontaje que pudiera reducirse el número de camiones necesarios, ello redundaría en un incremento del coste de mano de obra para el montaje de las marquesinas (cuestión que no se indica por parte del licitador)”

Tan falto está de precisión el informe, que no concreta que cuando se refiere a 3 camiones, se trata de 3 camiones de más a los ofertados por la parte actora.

A mayor abundamiento, este Tribunal advierte el contraste manifiesto entre la lacónica e insuficiente justificación del órgano de contratación y la justificación detallada de la parte recurrente que acompaña además en el recurso, la siguiente documentación:

- Informe sobre el cálculo y dimensionamiento del número de camiones necesarios para el transporte de marquesinas a Ceuta especificando la fuente utilizada para la elaboración de los Planos (DOCUMENTO N.º 10).
- Plano de distribución de marquesinas tipo 3 en camión con cajón de carga de 12 m y capacidad máxima de 24.500 Kg como (DOCUMENTO N.º 11).
- Plano de distribución de marquesinas tipo 3 en camión con cajón de carga de 12 m y capacidad máxima de 24.500 Kg como (DOCUMENTO N.º 12).

Especifica, además, la parte recurrente la herramienta utilizada en la elaboración de los planos, de uso habitual en ingeniería y diseño industrial (SolidWorks).

De dicha información, el órgano de contratación en su informe al recurso se remite al informe técnico. En fin, sin perjuicio de todo lo expuesto, destaca por su omisión cualquier referencia en el informe técnico a la justificación realizada por el recurrente excluido. Una detallada y prolija justificación, como la ofrecida por el recurrente, merece cuanto menos alguna mención por parte del órgano de contratación.

En este punto el adjudicatario añade que el eventual ahorro derivado de la reducción en el número de camiones se vería compensado, o incluso superado, por un incremento de costes asociados al montaje, grúas y medios auxiliares, al tener que transportar las marquesinas totalmente desmontadas. Sin embargo, tal afirmación se formula nuevamente en términos meramente hipotéticos, sin respaldo documental ni cuantificación que permita verificar sus afirmaciones.

En esta tesitura, resulta evidente que este segundo argumento no constituye una motivación válida que justifique la decisión adoptada.

3.- Desviación de la oferta respecto de la media de los precios obtenidos tras una nueva solicitud de ofertas copiar.

En último lugar, el informe técnico n.º 516/2025 realizaba en su tercer apartado una comparativa de precios, y explicaba que *“se han solicitado ofertas a varios suministradores (con precio valorado en el momento de solicitud de oferta) con la finalidad de poder valorar la desviación sobre la media en el precio de los suministros y poder emitir informe”*.

A partir de la información recibida, que solo se recogía en un cuadro sin documentación soporte alguna, el informe realizaba una comparativa de los precios de suministro de las marquesinas y concluía que la desviación, en el caso de la mercantil recurrente, es excesiva.

Oponíamos en nuestra resolución n.º 1237/2025 que tal forma de proceder carece de asidero legal. De un lado, el informe técnico no permite comprobar quiénes son las mercantiles que han sido tomadas como referencia (y de las que solo se recoge, parcialmente, la razón social), ni a partir de qué información ha sido realizada la tabla.

Advertíamos también que el uso, como criterio de exclusión de una oferta incurso en presunción de anormalidad, de la comparación del precio ofertado con los precios presentados por otras empresas, especialmente cuando no se identifican ni se

contextualizan dichas ofertas, vacía de contenido el trámite previsto en el artículo 149.4 de la LCSP.

Pues bien, a la vista del Informe n.º 1609/2025, este Tribunal advierte que la justificación es exactamente la misma.

En el apartado 3º del informe se vuelve a insertar exactamente la misma tabla comparativa para determinar la desviación sobre la media, sin más información ni soporte documental alguno. Véase:

Comparativo precios suministro marquesinas, puesto en Ceuta sin montaje y desviación con respecto a la media

COMPARATIVO			
	TIPO 1	TIPO 2	TIPO 3
SEMOAN	4.603,12	4.048,68	6.420,41
BENITO	9.731,51	10.945,95	
MAR	8.573,95	9.407,00	
YTER	8.834,95	9.244,95	
VICOLI			12.050,00
LORKE			12.400,00
METALCO			13.487,00
FURINOUT			10.550,00
MEDIA	7.935,88	8.411,65	10.981,48
semoan DE SV %	42,00%	51,87%	41,53%

Adjunta el informe, como única novedad respecto del informe anterior, el anuncio de licitación para un contrato que se dice similar. Ahora bien, nada aporta esta información, siendo así que la desviación se calcula según la comparativa ya aludida. Además, el cálculo efectuado parte de dividir el presupuesto base de licitación entre el número mínimo de marquesinas a suministrar, obteniendo así un precio medio por unidad. Ahora bien, tal metodología resulta simplificadora, en la medida en que el presupuesto desglosa distintos tipos de marquesinas con características técnicas y costes diferenciados, por lo que no resulta técnicamente correcto obtener un precio unitario homogéneo mediante una simple operación aritmética. De hecho, del propio desglose se observa que el precio por unidad de determinadas tipologías es inferior al promedio calculado por el órgano de contratación, lo que debilita la conclusión alcanzada.

Ítem más, el parámetro utilizado como referencia es el presupuesto base de licitación, que constituye una estimación previa de la Administración, cuando lo metodológicamente adecuado habría sido acudir al precio de adjudicación de contratos efectivamente ejecutados, que reflejan el valor real resultante de la concurrencia competitiva.

Así, asiste la razón al recurrente cuando señala que *“no es admisible servirse de un hipotético precio medio de mercado para concluir que el precio ofertado por un licitador no garantiza la correcta ejecución del contrato. Es decir, el precio medio de mercado puede ser de utilidad para el órgano de contratación a la hora de determinar el presupuesto base de licitación, pero lo que aquí debe esclarecerse es si la oferta que se encuentra en presunción de anormalidad es viable tras el análisis de la justificación que se ha efectuado. (...) En definitiva, el precio medio de mercado o el presupuesto base de licitación no puede constituir una ratio válida para concluir si una oferta anormal es viable porque conduciría a que todas las ofertas incursas en anormalidad fueran desechadas per se”*.

Pues bien, nos vemos obligados a reiterar las objeciones y deficiencias ya advertidas en nuestra Resolución n.º 12137/2025

Como ya advertíamos, el informe técnico podría haber tomado como referencia determinados valores que evidenciaran, en su caso, la adecuación o no de los costes del licitador a los estándares del mercado, acudiendo, por ejemplo, a la literatura científica o a la información pública disponible de licitaciones con objetos análogos al del procedimiento que nos ocupa (sin que a estos efectos sea suficiente la referencia a una única licitación)

Lo que, por el contrario, no resulta admisible, es realizar tal ejercicio a partir de una tabla que no permite inferir las características básicas de las empresas consultadas, ni mucho menos comprobar si tales precios unitarios se refieren a proposiciones admisibles.

Como ya dijéramos en nuestra resolución n.º 1237/2025, lo anterior es especialmente relevante, porque, en el presente procedimiento de licitación la mayoría de las proposiciones resultaron excluidas por razones técnicas. Y es que, sin poder verificar, por

el contrario, si los precios remitidos aparecen referidos a proposiciones que sí resultarían admisibles, no puede aceptarse que el informe técnico presente el rigor suficiente para su confirmación.

Y ello, incluso cuando dicha comparación se utilice como motivo adicional a otros, pues permite al órgano de contratación formular un juicio de viabilidad de la oferta sobre la base de elementos externos y elaborados *ex novo*, sin entrar realmente a valorar los motivos concretos aportados por el licitador en su justificación. El análisis exigido por el artículo 149.4 de la LCSP ha de centrarse en la documentación y explicaciones ofrecidas por quien ha sido requerido, y no puede verse sustituido o desplazado por valoraciones comparativas realizadas a posteriori y ajenas al contenido de dicha justificación, con mayor motivo en este caso, en el que las comparaciones ni siquiera constan documentadas en el expediente.

En definitiva, no parece que, tampoco, este tercer argumento constituya una motivación válida que justifique la decisión adoptada.

En fin, como hiciéramos en nuestra resolución n.º 1237/2025, hemos de traer a colación la doctrina reiterada de este Tribunal sobre los estándares de motivación particularmente exigentes cuando de la decisión de rechazar la oferta se trata.

Así, decíamos en la resolución n.º 771/2025 de 23 de mayo:

“Al respecto, conviene resaltar que es doctrina de este Tribunal la que sostiene que el órgano de contratación tiene que motivar las razones por las que rechaza la viabilidad económica de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, pero no tiene que justificar exhaustivamente los motivos por los que acepta esa viabilidad económica, que están implícitos en la propia justificación ofrecida por el licitador y aceptada por la entidad contratante.

En efecto, el artículo 149 LCSP exige del órgano de contratación un juicio de viabilidad si estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, lo cual significa que la exigencia de motivación ha de

ser rigurosa para el caso de que se rechace la oferta, pues supone una excepción al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa pero, en caso de conformidad, no se requiere que se expliquen de manera exhaustiva los motivos de aceptación.

Por otra parte, para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable”.

Además, es también reiterada la doctrina que subraya que la justificación del licitador ha de ser mayor cuanto mayor sea la baja. Por todas, en la Resolución 841/2025, de 5 de julio, decíamos:

“Como hemos señalado en anteriores resoluciones, las alegaciones del licitador no deben justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo (Resoluciones 457/2016, de 10 de junio; o 907/2017, de 5 de octubre o resolución n°494/2022, de 27 de abril).

*Asimismo, es también reiterada nuestra doctrina que establece que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador **habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas, y, del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca** (Resoluciones n° 559/2014; 662/2014; 37/2017 o la resolución núm. 33/2020, entre otras muchas)”.*

Este Tribunal acordó en nuestra resolución n.º 1237/2025 la retroacción del procedimiento a fin de que el órgano de contratación dictara un nuevo acto debidamente motivado. Tras dicha retroacción, se ha emitido nuevo informe en el que se desarrolla con mayor detalle determinados aspectos, singularmente la cuantificación del IPSI y de las tasas locales y las

premisas empleadas sobre el coste del transporte, sin embargo, del análisis conjunto del mismo se desprende que los argumentos mantenidos para sostener la inviabilidad de la oferta no alcanzan el grado de solidez técnica exigible para fundamentar la exclusión de la oferta económicamente más ventajosa.

En efecto, bien por déficit de motivación técnica suficiente, bien por apoyarse en estimaciones no contrastadas con soporte documental adecuado, bien por referirse a desviaciones que no pueden considerarse sustanciales o que, conforme a los propios datos de la oferta de la recurrente, podrían quedar absorbidas por partidas con margen suficiente, los fundamentos invocados por el órgano de contratación no permiten concluir que la oferta resulte económicamente inviable en los términos exigidos por el artículo 149 de la LCSP.

Debe recordarse que la exclusión por oferta incurso en presunción de anormalidad exige acreditar de forma suficiente que la justificación no explica satisfactoriamente la viabilidad de la proposición, no siendo bastante la existencia de dudas genéricas o estimaciones prudenciales, no debidamente respaldadas.

Persistiendo la insuficiencia de los fundamentos esgrimidos en el informe evacuado en ejecución de nuestra Resolución, no procede una nueva retroacción para motivar adecuadamente, sino estimar el recurso por falta de motivación adecuada para rechazar la justificación aportada, y anular el acuerdo de exclusión, con la consiguiente continuación del procedimiento desde el momento inmediatamente anterior a dicha exclusión, debiendo tenerse por aceptada la justificación de la recurrente, al no haberse acreditado su inviabilidad, a los efectos del artículo 149 de la LCSP.

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 D. F.J.R.X en representación de SEÑALÉTICA Y MOBILIARIO URBANO DE ANDALUCÍA, S.L., (indistintamente, “SEMOAN”) contra el

Decreto de 3 de noviembre de 2025 de la Consejera de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta por el que se acuerda su exclusión del procedimiento *“Suministro y montaje de marquesinas para el servicio municipal de autobuses urbanos de la Ciudad Autónoma de Ceuta”*, expediente 74/24, convocado por la Consejería de Hacienda, Transición Económica y Transformación Digital de la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en 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 Andalucía, Ceuta y Melilla, 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

LAS VOCALES