



Roj: **STS 881/2026 - ECLI:ES:TS:2026:881**

Id Cendoj: **28079130032026100041**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/02/2026**

Nº de Recurso: **2399/2023**

Nº de Resolución: **206/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE LUIS GIL IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ GAL 8811/2022,**  
**ATS 1954/2024,**  
**STS 881/2026**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 206/2026**

Fecha de sentencia: 23/02/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2399/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/02/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Procedencia: T.S.X.GALICIA CON/AD SEC.3

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 2399/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 206/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 23 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 2399/2023 interpuesto por la procuradora de los tribunales D.ª Ana Tartiere Lorenzo, en representación de Compostelana S.A.U., con la asistencia letrada de D. Pablo Mayor Menéndez y de D.ª Marta Villar Martín, contra la sentencia de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso 7102/2022, sobre valoración de las ofertas en un contrato para la realización de rutas de transporte escolar, en el que han intervenido como partes recurridas el procurador de los tribunales D. Argimiro Vázquez Guillén, en representación de la Xunta de Galicia, con la asistencia jurídica de la letrada de la Xunta, y la procuradora de los tribunales D.ª Isabel Castiñeiras Fandiño, en representación de Autos Carballo, S.L.U., con la asistencia letrada de D.ª Elena Veleiro Couto y de D. Carlos Pérez Infante.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Gil Ibáñez.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-Por resolución de 26 de mayo de 2021, el Conselleiro de Cultura, Educación e Universidades da Xunta de Galicia aprobó el expediente de contratación para la *"Realización de rutas de transporte escolar a 424 centros de ensino público da Comunidade Autónoma de Galicia por procedemento aberto suxeito a regulación harmonizada, tramitación urgente, mediante 57 lotes"*.

Para el *"Lote 5: código ED1505"* se presentaron ofertas por UTE ED1505 A Coruña, de la que formaba parte Compostelana, S.A.U., Autos Carballo, S.L.U., y Empresa Gavilanes, S.L.

La mesa de contratación, en la reunión de 22 de septiembre de 2021 acordó proponer al órgano de contratación no aceptar la oferta presentada por la Empresa Gavilanes, S.L., y su exclusión del procedimiento de contratación al considerar que su oferta no podía ser cumplida por incluir valores anormales o desproporcionados, como así se acordó.

Tras la propuesta de la mesa de contratación, se efectuó la adjudicación del lote 5 a Autos Carballo, S.L.U., formulándose por Compostelana, S.A.U., recurso especial en materia de contratación que fue resuelto por resolución de 23 de diciembre de 2021, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, que lo estimó parcialmente, pero desestimando la alegación relativa a la vulneración de los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

**SEGUNDO.**-Disconforme con dicha resolución, la representación procesal de Compostelana, S.A.U, interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue admitido a trámite y seguido con el número 7102/2022 en la Sección Tercera de la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

El proceso terminó por sentencia de 21 de diciembre de 2022, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

*"FALLAMOS: Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representante procesal de la sociedad mercantil ?Compostelana, SAU?, contra el acuerdo del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia de 23.12.21, que estimó en parte el recurso especial que formuló frente a la resolución del secretario xeral técnico de la Consellería de Cultura, Educación e Universidade de 28.10.21, dictada por delegación de su titular, que adjudicó a la sociedad mercantil ?Autos Carballo, SLU?, el lote 5 del contrato de transporte escolar a centros públicos dependientes de ese departamento; en consecuencia, confirmamos el acuerdo impugnado y condenamos a la parte actora al pago de las costas causadas a ese departamento, hasta un máximo de 1.500,00 euros."*

Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de Compostelana S.A.U., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala, por auto de 7 de marzo de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.**-Recibidas las actuaciones en este Tribunal Supremo, por auto de 20 de febrero de 2024, dictado por la Sección de Admisión se acordó:



"1.º) Admitir el recurso de casación n.º 2399/2023 preparado por la representación procesal de la mercantil COMPOSTELANA SAU contra la SENTENCIA n.º 465/2022 de 21 de diciembre de 2022, de la Sección 3ª, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, (PO n.º 7102/2022 )

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en:

*Determinar si, en el supuesto de haberse apreciado una oferta anormalmente baja cuando ya se había llevado a cabo la clasificación, es necesario proceder a una nueva clasificación de las ofertas (tesis de la sentencia recurrida) o no es necesario reiterar la clasificación sino simplemente efectuar propuesta de adjudicación a favor del siguiente licitador en el orden decreciente de la primitiva clasificación.*

3.º) Identificar como norma jurídica que, en principio, habrá de ser objeto de interpretación el Artículo 149.6 Y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público .

*Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA .*

[...]"

**CUARTO.**-La parte recurrente presentó, con fecha 11 de abril de 2024, escrito de interposición del recurso de casación, en el que concluyó:

*"[...] que, en el supuesto de que la mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación, hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, y éstas quedasen excluidas de la clasificación por tal motivo, no resultaría procedente proceder a una nueva valoración y dar lugar a una clasificación de las ofertas, sino simplemente efectuar propuesta de adjudicación a favor del siguiente licitador en el orden decreciente de la primitiva clasificación, que ha de ser siempre única".*

Para terminar suplicando a la Sala:

*"[...] se sirva:*

*i. Dictar Sentencia por la que, de conformidad con lo establecido en la LJCA, case y deje sin efecto la Sentencia recurrida, con condena en costas a la parte recurrida;*

*ii. Como consecuencia de la estimación del recurso de casación y la consiguiente anulación de la sentencia impugnada, se sitúe en la posición procesal propia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, y entre al examen del fondo del asunto; y*

*iii. En consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte frente a la Resolución 262/2021 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia de 23 de diciembre de 2021, en los términos solicitados en el escrito de demanda."*

**QUINTO.**-Dado traslado a las partes recurridas para que pudieran oponerse al recurso de casación, así lo hizo la representación procesal de la Xunta de Galicia, por escrito de 18 de junio de 2024, en el que consideró que:

*"[...] el pronunciamiento que pretende la parte actora debe ser rechazado, siendo el oportuno, a nuestro juicio, el contenido en la propia sentencia recurrida que debe dar lugar al rechazo del recurso de casación y la confirmación de la sentencia de instancia."*

Para terminar suplicando a la Sala que:

*"[...] recaiga Sentencia en la que, previa fijación de la interpretación de las normas sobre las que se refiere el auto de admisión, en los términos antedichos, confirme en su integridad la sentencia de adverso recurrida."*

Por providencia de 17 de julio de 2024, se tuvo por precluido el trámite de oposición a la parte recurrida Autos Carballo, S.L.U..

**SEXTO.**-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 10 de febrero de 2026, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- Objeto y planteamiento del recurso de casación

#### 1. La sentencia impugnada

La sentencia impugnada en este recurso de casación, de 21 de diciembre de 2022, de la Sección Tercera de la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, recaída en el recurso contencioso-



administrativo número 7120/2022, desestimó la impugnación judicial de la resolución de 23 de diciembre de 2021, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia, que había estimado parcialmente el recurso especial en materia de contratación deducido contra la adjudicación del lote 5 del contrato convocado por la Xunta de Galicia para la "Realización de rutas de transporte escolar a 424 centros de ensino público da Comunidade Autónoma de Galicia por procedemento aberto suxeito a regulación harmonizada, tramitación urgente, mediante 57 lotes".

La sentencia, tras relacionar que, respecto del lote 5, la mesa de contratación calificó una de las tres ofertas recibidas como anormalmente baja, por lo que fue excluida de la licitación, a lo que siguió "el informe de valoración de las ofertas" de las otras dos licitadoras y la propuesta de adjudicación, expone el posterior recurso especial en materia de contratación y su resultado, en el sentido de que el debate en sede judicial se limita al motivo no acogido por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública, recogiendo, sucintamente, las alegaciones de las partes al respecto.

A continuación, analiza la infracción denunciada por la demandante de los artículos 149 y 150 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el pliego de cláusulas administrativas, que establece los criterios de adjudicación en la cláusula 9, cuyo apartado 1, referido a la valoración de la oferta económica, parte de asignar 55,00 puntos a la más baja, mientras que a las restantes se les otorgarían puntuaciones proporcionales en relación con la anterior, como así se hizo inicialmente, lo que supone que la oferta más baja, cualquiera que sea su importe, reciba siempre 55,00 puntos, que fue lo que sucedió con una de las tres proposiciones presentadas -de 190,70 euros, frente a las de las otras dos contendientes de 4.665,53 euros y 4.447,98 euros.-, considerando la mesa de contratación que, ante estas cantidades, podría ser anormalmente baja en los términos fijados en la citada cláusula, con arreglo a la cual tendrían esa calificación las que excedieran en un 10%, por lo menos, a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas, lo que así apreció la mesa de contratación, siendo excluida por el órgano de contratación la licitadora que había realizado tal oferta, con la consecuencia, dice la sentencia:

*"[...] de que su oferta no se pudiera tener en cuenta a ningún efecto, lo que comportaba que la preceptiva asignación de los 55, 00 puntos a la oferta más baja se tuviera que otorgar a una de las dos únicas licitadoras que quedaban, para lo cual volvió ese órgano colegiado a acudir al asesor para valorar de nuevo sus ofertas de la misma forma como se hizo antes, esto es, como ordenaba la cláusula 9.1 del pliego rector, pero no con iguales resultados, pues esta vez a la oferta más baja (la de 4.447,98 euros) se le otorgaron 55,00 puntos y a la otra la parte proporcional (52,44 puntos), tras lo cual valoró aquél el resto de los méritos, a lo que también prestó su conformidad la mesa de contratación [...] en el entendimiento de que tal asesoramiento no podía suplantar la decisión y juicio que sólo a este órgano colegiado le correspondía [...]"*

*En definitiva, la metodología que imponía la cláusula 9.1 del pliego rector para valorar las ofertas era la misma, pero tenía que aplicarse dos veces en el supuesto de que se apreciara y declarara finalmente que una proposición tendría que rechazarse por ser anormalmente baja, con la consecuencia de que los resultados no fueran idénticos, pues una variable se mantenía siempre fija (los 55 puntos de la oferta más baja), mientras que las restantes recibirían puntuaciones asociadas a aquélla, metodología que no suponía en modo alguno vulnerar el orden de apertura y valoración de las ofertas económicas a que se refieren los apartados 5 y 6 de la cláusula 7 que el letrado de la demandante sostiene gratuitamente que la mesa no respetó."*

Con la consiguiente desestimación de la impugnación judicial.

## **2. El auto de admisión**

El auto de admisión del recurso de casación considera necesario que hagamos un pronunciamiento sobre el procedimiento a seguir en el caso de que exista una oferta anormalmente baja y la aplicación de los criterios de adjudicación, advirtiendo de la pendencia de otro recurso de casación "que contiene una cuestión y planteamiento idénticos"-el recurso de casación número 5314/2022, en el que, por decreto de 27 de abril de 2023 se tuvo por desistido al recurrente, con archivo de las actuaciones-.

A estos efectos, identifica como reglas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, las contenidas en los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

## **3. Posiciones de las partes**

### **A. El escrito de interposición del recurso de casación**

El escrito de interposición del recurso de casación comienza exponiendo los antecedentes de interés, entre los que cabe resaltar que, para la parte recurrente, la mesa de contratación, en su sesión de 29 de julio de 2021, "otorgó una primera puntuación para los tres licitadores" e identificó la oferta de uno de ellos como "incurso en temeridad", siendo excluida del concurso, decidiendo, en la sesión de 27 de septiembre de 2021,



en palabras de la parte recurrente, *"recalcular la puntuación asignada a las ofertas económicas de los dos licitadores restantes"*, lo que perjudicó a dicha parte, sin que tal actuación fuera corregida ni por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública autonómico ni por la sentencia impugnada.

Seguidamente, afirma la vulneración por la Sala de instancia, de:

*"lo dispuesto en los artículos 149.6 y 150.1 de la LCSP, toda vez que la valoración de los criterios que deben aplicarse para efectuar la clasificación de las ofertas y ulterior selección del adjudicatario ha de tener lugar con anterioridad a la identificación de proposiciones consideradas como desproporcionada o anormales, sin que quepa una retroacción del procedimiento para realizar una nueva valoración y clasificación de las ofertas una vez excluidas las incursas en anormalidad, debiendo considerarse como mejor oferta aquella inmediatamente posterior a las excluidas según la clasificación realizada conforme al artículo 150.1 LCSP."*

En este sentido, considera que, en estos casos, no resulta necesario hacer una nueva clasificación, sino efectuar la propuesta de adjudicación a favor del licitador que sigue en la ya realizada, debiendo ser única la clasificación, y si bien el proceder de la mesa de contratación en el caso sería conforme a la redacción del artículo 151 de la anterior Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, no pueden desconocerse los cambios introducidos en la vigente Ley de Contratos de 2017, en el sentido de que, ahora, la valoración de las ofertas presentadas ha de realizarse con anterioridad a la identificación de las proposiciones desproporcionadas o anormales, siendo este criterio el seguido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y por los Tribunales administrativos de contratación pública, identificando diversas resoluciones de estos últimos, de las que reproduce algunos pasajes.

En suma, si se identifica alguna oferta incursa en presunción de anormalidad y se excluye de la calificación, no ha de realizarse una nueva valoración, dando lugar a una nueva clasificación de las ofertas, sino que debe formularse la propuesta de adjudicación a favor del siguiente licitador en el orden decreciente de la primitiva clasificación, que ha de ser siempre única.

## **B. La oposición al recurso de casación**

Aunque en el recurso de casación se han personado la Administración autonómica demandada y la entidad adjudicataria del lote 5 del contrato de referencia, la oposición solo se ha formalizado por la primera.

El escrito de oposición al recurso de casación presentado por la representación de la Xunta de Galicia sale al paso de los antecedentes relatados por la parte recurrente, pues, como resulta del expediente administrativo, según el detalle que consigna, *"la Mesa de Contratación (pese a lo reiterado por la parte recurrente) no recalculó en su sesión de 27 de septiembre de 2021 la puntuación asignada a las ofertas económicas de los dos licitadores restantes"*, ya que no hubo una valoración inicial sino un examen del informe técnico elaborado para detectar las ofertas anormalmente bajas, realizándose la valoración con posterioridad a la exclusión de oferta temeraria.

Así, insiste en que la exclusión de la oferta anormalmente baja de uno de los licitadores no supuso la repetición del trámite de valoración y clasificación de las ofertas, rechazando que la Mesa de Contratación efectuara una doble valoración de las mismas, ya que, en un primer momento, se limitó a examinar el informe técnico emitido para detectar las ofertas que pudieran incurrir en carácter anormalmente bajo o desproporcionado, pero sin realizar, en la sesión de 29 de julio de 2021, una clasificación, como sí hizo luego, en la sesión de 27 de septiembre de 2021.

A continuación, rechaza que la actuación del órgano de contratación sea contraria a lo recogido en la Ley de Contratos de 2017, que, a su entender, no introdujo cambio alguno con respecto a la normativa anterior, pues el cálculo de la puntuación económica de las ofertas debe realizarse con posterioridad al examen de la justificación de las ofertas anormales o desproporcionadas, excluyendo a las no admitidas, siendo esta tesis la mantenida por la Audiencia Nacional, por otros Tribunales de recursos contractuales y por el mismo Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que, modificando su anterior criterio en la materia, sostiene que la clasificación de las ofertas se ha de efectuar tras la previa exclusión de, entre otras, las que no hayan justificado y superado la presunción de anormalidad. A lo que añade diversos argumentos, como la ausencia de referencia a esta cuestión en la tramitación y en la exposición de motivos de la Ley de Contratos de 2017, el propio orden de los preceptos y la literalidad de los mismos, reproduciendo algunos extractos de la sentencia de la Audiencia Nacional y de las resoluciones invocadas en apoyo de su tesis, sin perjuicio de reiterar que, en el caso, *"no se había llevado a cabo la clasificación cuando se detectó una oferta anormalmente baja"*, todo lo más, admite subsidiariamente, se pudo realizar lo que podría considerarse una valoración económica, pero no una clasificación.

Sentado lo anterior, se adhiere al criterio de la sentencia impugnada de que la clasificación de las ofertas por el órgano de contratación debe realizarse después de haber decidido si existe alguna que incurra en anormalidad y, si así sucede, después de haber excluido tales ofertas.

### **SEGUNDO.- Marco jurídico**

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dispone en sus artículos 149, apartado 6, y 150, apartado 1, lo siguiente:

*Artículo 149. Ofertas anormalmente bajas.*

[...]

*6. 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.*

*Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, 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 conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.*

[...]

*Artículo 150. Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato.*

*1. La mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas para posteriormente elevar la correspondiente propuesta al órgano de contratación, en el caso de que la clasificación se realice por la mesa de contratación.*

*Para realizar la citada clasificación, se atenderá a los criterios de adjudicación señalados en el pliego, pudiéndose solicitar para ello cuantos informes técnicos se estime pertinentes. Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la mejor oferta es la que incorpora el precio más bajo.*

*Si en el ejercicio de sus funciones la mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación, tuviera indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación, en el sentido definido en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, los trasladará con carácter previo a la adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, a efectos de que a través de un procedimiento sumarísimo se pronuncie sobre aquellos. La remisión de dichos indicios tendrá efectos suspensivos en el procedimiento de contratación. Si la remisión la realiza la mesa de contratación dará cuenta de ello al órgano de contratación. Reglamentariamente se regulará el procedimiento al que se refiere el presente párrafo.*

[...]"

Ha de tenerse en cuenta que el apartado 1 del artículo 150 fue modificado por la disposición final 27.7 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2023, para añadir más reglas específicas sobre el procedimiento a seguir si, en contratos sujetos a regulación armonizada, se apreciase indicios fundados de conductas colusorias.

### **TERCERO.- Las infracciones del ordenamiento jurídico en las que se fundamenta el recurso de casación: el momento en el que ha de efectuarse la valoración de las ofertas**

Para garantizar todos los intereses en juego, el procedimiento de contratación se desarrolla mediante la realización de fases sucesivas, cada una comprensiva de diversos trámites, planteándose sustancialmente en este recurso de casación el momento en el que ha de tener lugar la clasificación de las ofertas, cuando se ha excluido alguna de las presentadas por contener valores anormales o desproporcionados, a tenor de lo dispuesto en los artículos 149, relativo a las "ofertas anormalmente bajas", y 150, sobre la "Clasificación de las ofertas y adjudicación de los contratos", de la Ley de Contratos, lo que tiene especial relevancia cuando, como ocurre en el caso de autos, la valoración de la oferta económica es diferente según se tenga o no en cuenta una oferta excluida por inviable económicamente.



Ahora bien, el análisis de las infracciones de los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley de Contratos de 2017 que la recurrente imputa a la sentencia impugnada en casación no puede realizarse sin precisar las circunstancias concurrentes en el caso, pues delimitan la interpretación de aquellos preceptos.

### **1. Circunstancias del caso: las prescripciones del pliego de cláusulas administrativas particulares y la actuación de la mesa de contratación**

Como acabamos de indicar, en la controversia jurídica planteada inciden dos aspectos determinantes cual son (A) las estipulaciones del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de referencia y (B) la actuación de la mesa de contratación.

#### **A. El pliego de cláusulas administrativas particulares**

La cláusula 7 del pliego de las cláusulas administrativas particulares del contrato, relativa a la apertura de las proposiciones, encarga a la mesa de contratación la valoración de las ofertas, disponiendo los pasos para hacerlo, comenzando por la calificación de la documentación aportada y siguiendo por la apertura del sobre que contiene la propuesta económica (aspectos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas), previendo que, si se identifica una proposición como desproporcionada o anormal, se apliquen las previsiones del artículo 149 de la Ley de Contratos.

Mayor relevancia tiene en este asunto la cláusula 9, que expresamente se menciona en la sentencia recurrida, ya que fija los criterios de adjudicación de los lotes del contrato, disponiendo, en cuanto a la oferta económica, que la más baja se valore con 55 puntos, que es la puntuación máxima prevista, asignándose a las demás ofertas puntuaciones inferiores, de forma proporcional según la fórmula que establece. Además, la misma cláusula 9 prevé la posibilidad de considerar anormalmente baja una oferta atendiendo a esas estimaciones, cuando el porcentaje de la baja excediera del 10%, por lo menos, de la media aritmética de los porcentajes de baja de todas las proposiciones presentadas, en cuyo caso, se fijan unas reglas que han de observarse antes de decidir sobre la admisión o la exclusión de aquella oferta.

Por tanto, este sistema tiene por finalidad no sólo la evaluación de la oferta económica, sino detectar de una forma objetiva las que pudieran resultar inviables, siendo relevante la incidencia que estas últimas tienen en la puntuación de la oferta económica, condicionando la de las demás ofertas presentadas y no incursas en una baja anormal del precio.

También hay que reparar en que la cláusula 9, al enunciar los criterios de adjudicación de los lotes, comienza con la oferta económica -a la que han de otorgarse 55 puntos máximo, en los términos antes señalados- [9.1.1)], pero mencionando otros elementos a valorar: el compromiso expreso de mantener adscrito el número de vehículos indicado, en relación con el nivel de emisiones y el combustible usado -6 puntos máximo- [9.1.2)]; la antigüedad de los vehículos -4 puntos máximo- [9.1.3)]; el empleo de vehículos adaptados a personas con movilidad reducida -8 puntos- [9.1.4)]; la disposición de cinturones de seguridad homologados -7 puntos- [9.1.5)]; proveer a los vehículos de un sistema de ayuda -8 puntos- [9.1.6)]; ejecutar un plan de formación al conductor y acompañante -8 puntos- [9.1.7)]; o disponer de bases fijas operativas de vehículos en las cercanías de los centros de referencia -hasta 4 puntos- [9.1.8)].

#### **B. La actuación de la mesa de contratación**

La mesa de contratación celebró diversas sesiones, algunas de las cuales se consignan parcialmente en la sentencia recurrida, pero que, según resulta de las actas obrantes en el expediente administrativo, han de integrarse con diversas precisiones, al amparo de lo previsto en el artículo 94.3 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción:

- En el acta conjunta de las sesiones 6 y 7, celebradas el 21 y el 22 de julio de 2021, la mesa de contratación admitió, en principio, todas las ofertas abiertas y leídas, solicitando la elaboración de un informe para detectar las que podían incurrir en carácter anormalmente bajo o desproporcionado a tenor de los parámetros establecidos en la cláusula 9.1, antes referida.

- En el acta de la sesión de 29 de julio de 2021, la mesa de contratación examina el informe técnico emitido para detectar ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas, que se acompaña como Anexo I, a resultados del cual en el lote 5 advierte que una de las tres ofertas presentadas podía incurrir en aquél carácter. Es en ese informe técnico, incorporado como Anexo I, titulado "*Informe técnico sobre el cumplimiento de los requisitos mínimos de las ofertas y de las ofertas anormalmente bajas presentadas al procedimiento de adjudicación [...]*", en el que, en el referido lote 5 se atribuye a la oferta económica de menor importe -Empresa Gavilanes, S.L.-, el máximo de la puntuación prevista -55-, otorgando a las otras dos licitadoras del lote la cifra resultante de la aplicación del correspondiente porcentaje -2,25 y 2,36-.



- En el acta de la sesión de 22 de septiembre de 2021, la mesa propuso al órgano de contratación la no aceptación de algunas ofertas incursas en presunción de anormalidad y su exclusión del procedimiento de contratación, entre ellas, la presentada por Empresa Gavilanes, S.L., en el lote 5, como así se acordó.
- En el acta de la sesión de 27 de septiembre de 2021, la mesa de contratación procedió a la valoración de las ofertas presentadas en una serie de lotes, entre ellos, el lote 5, aceptando y asumiendo como suyos los resultados del informe de valoración emitido por el órgano técnico y adjuntado como Anexo I. Este informe técnico, rubricado "*Informe técnico de valoración de las ofertas presentadas en el procedimiento de adjudicación [...]...*", tiene en cuenta, en el lote 5, las dos ofertas admitidas, atribuyendo a Autos Carballo, S.A.U., la puntuación por la oferta económica de 55 puntos, que, cabe recordar, era la que, según la cláusula 9 del pliego, había que otorgar a la más baja, y 52,44 puntos a la otra oferta, la de la UTE de la que formaba parte la sociedad recurrente en casación, en atención al criterio proporcional previsto en la misma cláusula 9 del pliego; además, en el informe técnico se valoraron los demás criterios de adjudicación previstos en dicha cláusula 9.

Por tanto, debemos compartir la indicación de la Administración recurrida de que la mesa de contratación no efectuó una doble calificación de las ofertas económicas, sino solo una, en la sesión de 27 de septiembre de 2021, tras la exclusión de la que se consideró anormalmente baja. La inicial valoración de las ofertas económicas se practicó en el informe técnico acompañado como Anexo I al acta de la sesión de 29 de julio de 2021 a los exclusivos efectos de apreciar alguna presunción de anormalidad, como así sucedió, pero ello no significó que la mesa estableciera una prelación o, siquiera, atribuyera una valoración concreta, que luego reharía.

Es más, en el Anexo I al acta de la sesión de 29 de julio de 2021 únicamente consta que se tuvo en cuenta la oferta económica con el propósito indicado de detectar si alguna podía ser anormalmente baja, mientras que en la valoración plasmada en el Anexo I al acta de la sesión de 27 de septiembre de 2021, que hace suyo la mesa de contratación, la puntuación final de las dos ofertas que seguían en el procedimiento contractual no sólo comprende la correspondiente a la oferta económica, sino también la de los demás criterios de valoración previstos en la cláusula 9 del pliego, antes indicados -vehículos, calidad de la flota, calidad medioambiental, cinturones, sistema de ayuda a la explotación, plan de formación o base operativa-, siendo esa puntuación final, resultado de la suma de las valoraciones de cada criterio, la que permitió considerar que la oferta que presentaba mejor relación calidad-precio era la de la finalmente adjudicataria.

## **2. La proyección de los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley de Contratos de 2017 al supuesto de autos**

De lo que hemos expuesto en el apartado anterior se sigue que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia ha de reformularse, pues toma como presupuesto un hecho que no se corresponde con lo sucedido en las actuaciones, ya que la mesa de contratación no realizó una "*nueva clasificación de las ofertas*" tras haber apreciado una anormalmente baja, sino que, conforme preveía el pliego de cláusulas administrativas particulares, atendiendo a la valoración de las ofertas económicas - que era el criterio de adjudicación más relevante, pero no el único- realizada en un informe técnico, detectó que una de las tres proposiciones presentadas podía ser anormalmente baja, como así se apreció por el órgano de contratación, que la excluyó de la licitación, limitada desde entonces a la valoración de las dos ofertas restantes, cuya calificación se hizo en un momento posterior, teniendo en cuenta todos los criterios de adjudicación previstos en el pliego y arrojando, ahora sí, una puntuación final reveladora de la proposición con mejor relación calidad-precio.

En este contexto es donde despliegan sus efectos las reglas de los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley de Contratos, identificados en el auto de admisión.

Recordemos que el artículo 149 regula las ofertas anormalmente bajas, previendo en el apartado 6 que, si el órgano de contratación estima que, en definitiva, 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 conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150*", que, por su lado, dispone la clasificación, por orden decreciente, de las proposiciones presentadas atendiendo a los criterios de adjudicación señalados en el pliego.

Pues bien, la exégesis de estos preceptos comprende ir más allá de su literalidad, dado que, en principio, advertimos algunas disfunciones, por cuanto la clasificación que ha de realizarse conforme al apartado 1 del artículo 150 ha de atender a todos los criterios de adjudicación previstos en el pliego, que pueden ser de distinto tipo -aunque también cabe que solo se deba considerar el precio, en cuyo caso la Ley de Contratos contiene prevenciones específicas-, pudiendo suceder que, como en el supuesto de autos, la valoración del criterio relativo a la oferta económica dependa de la más baja, luego excluida por inviable.



En este contexto hermenéutico, por clasificación debe entenderse, a tenor del artículo 150.1, la ordenación decreciente de las ofertas conforme a todos los criterios de adjudicación previamente establecidos en el pliego a fin de efectuar la propuesta o la propia adjudicación del contrato.

Ahora bien, la clasificación no tiene porqué comprender todas las ofertas presentadas, por cuanto, en primer lugar, cabe que algunas se excluyan al apartarse de los requisitos exigidos, lo que, entre otros supuestos, puede tener lugar bien por razones temporales, al presentarse la oferta fuera de plazo, bien por motivos formales, al incurrir en defectos documentales insubsanables. Cuando se prevén diversos criterios de adjudicación, no sólo el precio, la clasificación tampoco tendría porqué considerar las ofertas rechazadas por razones económicas, como ocurre con las anormalmente bajas, que han de apartarse de la licitación tras apreciar la presunción de anomalía conforme a los parámetros objetivos contemplados en los pliegos y seguido el procedimiento previsto normativamente, en los términos establecidos en el artículo 149 de la Ley de Contratos; el descarte de estas ofertas requiere, en general, una evaluación previa de la viabilidad según se disponga en los pliegos y conforme a lo establecido en la Ley de Contratos, pero esta evaluación no puede confundirse ni equipararse a la clasificación a la que se refiere el artículo 150.1.

En el sentido indicado, la clasificación, en cuanto supone establecer la prelación de las ofertas a los efectos de la adjudicación del contrato, ha de tener lugar con respecto a las que no resulten excluidas por incluir valores anormales, especialmente cuando las que sí lo hacen inciden en la puntuación de las proposiciones económicas admisibles, ya que lo contrario desvirtúa los principios y los objetivos de la normativa contractual.

Estos criterios son los que mejor se compaginan con la lógica secuencial del procedimiento de contratación, y así ha de interpretarse lo previsto en el párrafo segundo del apartado 6 del artículo 149 de la Ley de Contratos, cuando dispone que, si el órgano de contratación, atendiendo a los factores que se señalan, estimase que una oferta no puede cumplirse por incluir 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 conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150"*, pues la clasificación de las proposiciones ha de comprender la de todos los criterios de adjudicación señalados en el pliego, lo que, en ocasiones, como en la de autos, no puede realizarse sino una vez descartada la oferta anormalmente baja que condiciona la puntuación del criterio económico de la proposición de cada licitador. Todo ello, sin perjuicio de la previa valoración de los criterios no dependientes de fórmulas, conforme al artículo 146.2 de la misma ley de contratos.

Ello se refuerza si tenemos presente el mismo orden numeral y el propio ámbito de los preceptos citados: primero, la detección y, en su caso, exclusión de las ofertas anormalmente bajas (artículo 149); y segundo, la clasificación de las ofertas y adjudicación de los contratos (artículo 150).

Es cierto que la precedente norma sobre contratos -el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011-, era más explícito en lo que ahora interesa, puesto que el artículo 151.1 -precedente del actual artículo 150.1- comenzaba disponiendo que *"El órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas y que no hayan sido declaradas desproporcionadas o anormales [...]"*, sin que esto último figure en el texto legal vigente. No obstante, la omisión en la Ley de Contratos vigente de una previsión expresa similar no desvirtúa lo que hemos venido exponiendo, ya que cuando, además del precio, se prevén otros criterios de adjudicación, la clasificación de las ofertas a la que se refiere el actual artículo 150.1 ha de comprender, insistimos, todos los criterios de adjudicación, sin perjuicio de que la oferta económica haya sido objeto de una evaluación anterior -que no clasificación propiamente dicha- tendente a verificar su posible anomalía, especialmente si esa evaluación parcial está condicionada por la de una proposición luego excluida al entenderse anormalmente baja en atención al resto de las ofertas, a las que, inicialmente, sirve de referencia en la puntuación que obtienen por el criterio económico. Nótese, asimismo, por un lado, que el orden de los preceptos en la Ley de Contratos de 2011 era diferente al actual, pues era su artículo 151 el que se refería a la clasificación de las ofertas, adjudicación del contrato y notificación de la adjudicación y el siguiente artículo 152 el que se ocupaba de las ofertas con valores anormales o desproporcionados; y, por otro lado, que el artículo 152.4 de la misma Ley de Contratos de 2011 incluía una previsión similar a la del vigente artículo 150.1 para adjudicar el contrato, tras la exclusión de la oferta anormalmente baja, a la proposición más ventajosa conforme al orden de clasificación de las proposiciones.

En este mismo sentido, hay que considerar que la apreciación del carácter anormal de una oferta no conduce a una reclasificación de las ofertas restantes, sino a la exclusión de tal proposición del procedimiento de contratación y a la consiguiente clasificación de las no excluidas, sin que en esta labor tenga incidencia la rechazada, siendo de resaltar que el propio artículo 149.6 de la vigente Ley de Contratos de 2017 dispone que el órgano de contratación acuerde la adjudicación *"a favor de la mejor oferta"*, en el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el artículo 150.1 de la misma Ley.

**CUARTO.- Doctrina jurisprudencial que se establece en respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión del recurso de casación**

De cuanto antecede, conforme a los principios de igualdad, de transparencia y de proporcionalidad, y para evitar una competencia falseada y seleccionar la mejor oferta, esta Sala declara que:

*En los casos en los que el pliego de cláusulas administrativas particulares establezca como criterios para la adjudicación de un contrato, además de la valoración de la oferta económica, otros de índole diferente, y que la valoración de la oferta económica pueda estar condicionada por la presentación de una oferta anormalmente baja, luego excluida de la licitación, los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, han de interpretarse en el sentido de que cabe una inicial valoración de las ofertas económicas a los efectos de verificar si hay alguna anormalmente baja y si, a sus resultados, ha de excluirse alguna de las presentadas, se realice una nueva valoración de dichas ofertas económicas al clasificar las proposiciones conforme a todos los criterios de adjudicación cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas señalados en el pliego a los efectos de adjudicar el contrato o de que la mesa de contratación efectúe la correspondiente propuesta de adjudicación.*

**QUINTO.- Resolución del recurso de casación y costas procesales**

A la vista de cuanto antecede, el recurso de casación ha de ser desestimado, puesto que la sentencia impugnada se compadece con la doctrina que acabamos de señalar, pues, sin perjuicio de que alguna de sus apreciaciones debe ser matizada, admite la regularidad jurídica de la doble valoración de la oferta económica que se realizó por la mesa de contratación: la primera vez, para detectar una oferta anormalmente baja, y la segunda, tras la exclusión de ésta, incluyendo, en palabras de la Sala de instancia, "el resto de los méritos", respetando así lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas del contrato y los artículos 149.6 y 150.1 de la Ley de Contratos, en la que la interpretación que de los mismos acabamos de hacer.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93.4 de la Ley de esta Jurisdicción, no procede hacer expresa imposición de costas en este recurso de casación.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

**PRIMERO.**-Declarar no haber lugar al presente recurso de casación número 2399/2023 interpuesto por la representación procesal de Compostelana S.A.U., contra la sentencia de 21 de diciembre de 2022, dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso 7102/2022.

**SEGUNDO.**-No hacer expresa imposición de las costas procesales de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.