

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA DIPUTACIÓN DE GRANADA**

Número de recurso: Rec. 2025/REC_01/000046

Recurrente: HR Food Select Gourmet, S.L.

Recurrido: Ayuntamiento de Íllora

Ponente: Sr. D. José Miguel Carbonero Gallardo

RESOLUCIÓN N°: 5/2026

En Granada, a la fecha de la firma electrónica,

VISTO el recurso interpuesto por D. Jesús Herrera Aguilar, en nombre y representación de HR Food Select Gourmet, S.L. (en adelante, HR Food), contra la resolución del Ayuntamiento de Íllora por la que se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de “*Servicio de suministro de comidas y elaboración de alimentos para las escuelas infantiles municipales de Íllora y Alomartes*” (expediente 3562/2025).

Este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero: El ayuntamiento de Íllora convocó la licitación, mediante procedimiento abierto, del contrato de referencia, expediente 3562/2025, publicación anunciada en la Plataforma de Contratación del Estado (PLACSP) el día 26 de agosto de 2025.

Segundo: D. Jesús Herrera Aguilar, en nombre y representación de HR Food Select Gourmet, S.L., está legitimado para interponer REMAC. Acredita su condición de administrador único mediante escritura pública de 6 de octubre de 2020, ante la Notaría de Montefrío, doña Helga María Téllez García, y número de protocolo 96. El artículo 48 de la LCSP establece que “*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso*”.

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18
Observaciones		Página	1/7
Uri De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



El recurso se fundamenta en la disconformidad con el acuerdo de la mesa de contratación para la exclusión de la licitación de HR Food, por discordancia de su proposición con el modelo establecido en el PCAP.

El recurso ha tenido entrada en el Registro del Tribunal en fecha 10 de diciembre de 2025, remitido por el órgano de contratación.

Ha presentado alegaciones Restcargan, S.A. el 14 de enero de 2026, dentro del plazo concedido por este órgano.

Tercero: Hay que afirmar la competencia de este Tribunal para conocer del recurso por aplicación del artículo 46.2 de la LCSP; el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía; y el artículo 3 del Reglamento provincial que lo regula (Reglamento TADIGRA, BOP Granada número 250 de 31/12/2012). El ayuntamiento de Íllora ha solicitado la asistencia a este Tribunal Administrativo de Contratación Pública provincial.

Cuarto: Se ha remitido a este Tribunal el expediente de contratación, ordenado e indexado, así como informe del órgano de contratación acerca del recurso.

Quinto: El objeto de recurso es la exclusión de la licitación por acuerdo de la Mesa de contratación. La LCSP permite atacar con un recurso especial *“Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”* (art. 44.2.b de la LCSP).


El acuerdo está incluido en el procedimiento de licitación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es de 165.346,56 euros, cifra superior a los 100000 que establece el artículo 44.1.a) de la LCSP como umbral para la admisión del Recurso Especial en Materia de Contratación (REMAC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Calificación del recurso

El escrito de HR Food no está calificado como un recurso especial, sino como un “escrito de alegaciones”, en el que se solicita *“una nueva reunión de la mesa de*

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18
Observaciones		Página	2/7
Uri De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



*contratación en la que se estudie lo aquí alegado y procedan a la revocación del acuerdo de exclusión y al estudio de la oferta presentada". Pero, lógicamente hay que entender que la voluntad del licitador era enervar el acuerdo adoptado, si bien, no ha titulado su escrito como recurso especial. En consecuencia, entendemos aplicable el principio *pro actione* y el artículo 115.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC): "El error o la ausencia de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter". A la vista de la ausencia de calificación, se deduce que su verdadero carácter es de recurso especial.*

SEGUNDO.- Acto impugnado


El objeto del recurso viene expresado en el escrito presentado por HR Food: *"la exclusión de este licitador, por no haber presentado la proposición económica conforme al modelo establecido en el Anexo II del PCAP"*. Efectivamente, la Mesa de contratación procedió a excluir por esa razón a HR Food en su sesión de 19 de septiembre de 2025, lo que fue comunicado al interesado, con orden de publicación en el perfil de contratante.

Estamos ante un acto recurrible, pues según el artículo 44.2.b) de la LCSP, podrán ser objeto del recurso los actos de trámite cualificados: *"Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149"*.

TERCERO.- Plazo de interposición

El recurso ha tenido entrada en el registro electrónico del Tribunal el 10 de diciembre de 2025, fecha muy posterior a la de presentación del escrito ante el órgano municipal, pues si el acuerdo de la Mesa de contratación se adoptó el 19 de septiembre, HR Food presentó su recurso (escrito de alegaciones) el día 30 del mismo mes. Es decir, fue presentado dentro del plazo de quince días hábiles que el artículo 50.1.c) de la LCSP establece para ello; con independencia del importante retraso producido desde que el órgano de contratación tuvo conocimiento del mismo. Efectivamente, según el artículo 51.3 de la LCSP, el escrito de interposición *"podrá presentarse en el registro del órgano de contratación..."*, pero hay que saber que el artículo 56.2, obliga a este a que *"si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano de contratación autor del acto impugnado, este deberá remitirlo al órgano competente*

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18
Observaciones		Página	3/7
Uri De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



para la resolución del recurso dentro de los dos días hábiles siguiente a su recepción acompañado del expediente administrativo y del informe a que se refiere el párrafo anterior". La Ley no establece ninguna sanción al incumplimiento de ese plazo, y lógicamente, tampoco puede el recurrente verse perjudicado por esa dilación.

CUARTO.- Exclusión del licitador por incumplimiento del modelo de proposición

La Mesa de contratación, en su sesión de 19 de septiembre de 2025, acordó excluir de la licitación a HR Food por incumplimiento del modelo de proposición, lo que fue notificado oportunamente, pudiendo el licitador presentar sus alegaciones, ahora tenidas por recurso especial. Hay que tener presente el precepto de referencia en la cuestión, que es el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), titulado "Rechazo de proposiciones", que establece literalmente lo siguiente: "Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición".


La Mesa acordó, también literalmente, "Excluir al LICITADOR: B02641496 Razón social: HR FOOD SELECT GOURMET S.L. por no haber presentado la proposición económica conforme al modelo establecido en el Anexo II del PCAP tal y como establece la cláusula novena del PCAP".

El recurrente, en su escrito, arguye que "Que según Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (283/2014 de 4 de Abril de 2.013), indica, que no se puede excluir una oferta por no ajustarse íntegramente al modelo de proposición contenido en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Este Tribunal aclara que para la exclusión de una oferta económica debe producirse un incumplimiento del Artículo 84 RLCAP, dicho artículo presenta dos requisitos: 1ª. Requisito material, el importe de la oferta no puede exceder el presupuesto base de la licitación.

2ª. Requisito formal, La adecuación de la oferta al modelo establecido en los propios pliegos.

El tratamiento de estos dos requisitos es diferente ya que el incumplimiento del requisito material, produce la exclusión automática del licitador, mientras que el incumplimiento del requisito formal, sólo lleva aparejada la exclusión del licitador,

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios- Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05	
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18	
Observaciones		Página	4/7	
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/			
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).			

cuando suponga una alteración sustancial del modelo que pueda llevar a confusión o error de la oferta económica.

Que en cuanto al requisito material se cumple sobradamente, y en cuanto al requisito formal, lo que se ha intentado es presentar de una manera más clara la oferta, para que esta mesa pudiera comprobar, el compromiso de la entrega en las mejores condiciones (menús Calientes), que no necesitan ya ningún tipo de elaboración posterior y un desglose económico que facilitara la comprensión de la misma”.

Restcargan, S.A., como licitador interesado, alega que “el uso de un modelo único y obligatorio para la presentación de la oferta económica no constituye un mero formalismo, sino una garantía esencial del principio de igualdad de trato, de la comparabilidad objetiva de las ofertas y de la transparencia del procedimiento. La oferta presentada por el recurrente se articuló mediante un escrito descriptivo, con precios parciales y alternativas, sin adecuarse a la estructura, formato ni contenido exigidos. Aceptar o reconstruir una oferta presentada al margen del modelo supondría introducir un trato desigual y una ventaja competitiva indebida, en perjuicio de quienes sí ajustamos nuestra proposición a las reglas del procedimiento”.

Y, por último, el órgano de contratación en su informe al recurso, dice, en esencia, que “De los dos requisitos imprescindibles en la oferta económica,

1ª. Requisito material, el importe de la oferta no puede exceder el presupuesto base de la licitación.


2ª. Requisito formal, La adecuación de la oferta al modelo establecido en los propios pliegos.

Con respecto al primero, se debería haber tenido en cuenta el Anexo II, establecido en los Pliegos de Cláusulas administrativas (sólo admite un único precio conjunto para todos los menús ofertados), ya que su alteración no deja clara la oferta presentada, provocando en este sentido “la exclusión del licitador, cuando suponga una alteración sustancial del modelo que pueda llevar a confusión o error de la oferta económica”. (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (283/2014 de 4 de Abril de 2.013).

En cuanto al segundo requisito estaremos a la Resolución 59/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, donde establece:

“En este caso, como explicaba el órgano de contratación en su informe, las interpretaciones posibles de la oferta económica dentro de lo razonable resultaban variadas y no una sola, (realizar media aritmética que es lo que alega el recurrente por lo que hay que entender que no se trataba de un simple error de cálculo, como alegaba la recurrente. Por ello, la actuación de la Mesa, se consideró conforme a Derecho, pues no es admisible que mediante la aclaración se produzca la corrección o

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martínez García - Director General de Asistencia a Municipios- Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18
Observaciones		Página	5/7
Url De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		



mejora de los términos de la oferta, máxime cuando, como en este caso, la oferta formulada debía rechazarse de plano, de acuerdo con el artículo 84 del RGLCAP, por exceder del presupuesto de licitación. Esta circunstancia reseñada, es de aplicación en el presente supuesto, ya que al ofertar tres precios distintos, daría lugar a varias interpretaciones a la oferta económica”.

QUINTO.- Posición del Tribunal

La Mesa de contratación adoptó un acuerdo de exclusión en su sesión de 19 de septiembre, en los términos ya vistos, sin ninguna otra motivación adicional. En este sentido, la Mesa no cumple con la exigencia del artículo 84 del RGLCAP, que pide una resolución motivada para la exclusión. La motivación cumple con la función de permitir la defensa del interesado en una resolución administrativa. Pero es cierto que, en este caso, el asunto es sencillo y está bien expuesto tanto en las alegaciones como en la referencia principal, que no es otra que el Pliego de cláusulas administrativas. Este estableció como modelo de proposición a presentar el siguiente:

Precio unitario sin IVA (precio/menú): _____ €
 IVA (10%): _____ €
 Total IVA incluido: _____ €

Claramente, HR Food no se atuvo al mismo y formuló su oferta en otros términos, que no suponen una diferencia meramente formal, sino de fondo. Es cierto lo que dicen tanto el órgano de contratación como Restcargan, S.A. No se trata de una cuestión de alteración formal del modelo, ni salvable mediante una mera operación aritmética, lo cual se habría debido sortear por la Mesa, en aplicación de la doctrina antiformalista que los Tribunales tienen muy consolidada sobre esta cuestión (ver, por ejemplo, la RTACRC 552/2017, de 23 de junio). El defecto sustancial e insalvable de la proposición de HR Food es que no presentaba una única oferta de precio por menú, como claramente pedía el PCAP, sino un precio de “*menú dieta normal niños 0 a 3 años*”, otro de “*menú triturado intermedio*”, y un tercero de “*menú de iniciación*”. Ese es un defecto sustantivo que la invalida para la licitación, porque hace que no pueda compararse en términos de igualdad de oportunidades con la oferta de otros licitadores (en parecido sentido, el argumento esgrimido por Rescargan, S.A. en su escrito de alegaciones al recurso). Utilizando las palabras de la RTACRC 137/2017, de 3 de febrero: “*...las consecuencias excluyentes del artículo 84 RGLCAP deben limitarse a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del licitador no es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe. Ésta ha sido la línea seguida de manera constante por este Tribunal que, si con carácter general ha negado la posibilidad de subsanar o aclarar*

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjy==	Estado		Fecha y hora	
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios- Diputación de Granada	Firmado		16/02/2026 11:10:05	
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado		16/02/2026 11:03:43	
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado		16/02/2026 09:21:18	
Observaciones		Página	6/7		
Uri De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/				
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).				



los términos de las ofertas (Resoluciones 164/2011, 246/2011, 104/2012, 268/2012, 16/2013, 117/2013, 151/2013, 779/2014, 472/2015), ha rechazado la exclusión de aquéllas en las que el error podía salvarse de manera inequívoca con la documentación presentada (Resoluciones 84/2012, 96/2012, 237/2012, 278/2012, 1097/2015, 362/2016) pero no, en cambio, cuando los términos de la oferta son susceptibles de varias lecturas (Resolución 283/2012)..."

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha,

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por HR Food Select Gourmet, S.L., contra el acuerdo de exclusión de la licitación del contrato de "Servicio de suministro de comidas y elaboración de alimentos para las escuelas infantiles municipales de Íllora y Alomartes" (expediente 3562/2025).

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

TERCERO. Notificar la presente Resolución a todos los interesados en el procedimiento. Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la recepción de la notificación de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Presidente

D. Ildefonso Cobo Navarrete

Vocal

D. José Miguel Carbonero Gallardo

Vocal suplente

D. José Ignacio Martínez García

Código Seguro De Verificación	GCaLIRphx9VZrI8hpGpjyg==	Estado	Fecha y hora
Firmado Por	Jose Ignacio Martinez Garcia - Director General de Asistencia a Municipios-Diputación de Granada	Firmado	16/02/2026 11:10:05
	Ildefonso Cobo Navarrete	Firmado	16/02/2026 11:03:43
	Jose Miguel Carbonero Gallardo - Jefe de Servicio de Administración-Patronato de Turismo	Firmado	16/02/2026 09:21:18
Observaciones		Página	7/7
Uri De Verificación	https://moad.dipgra.es/moad/verifirma-moad/		
Normativa	Este informe tiene carácter de copia electrónica auténtica con validez y eficacia administrativa de ORIGINAL (art. 27 Ley 39/2015).		

