

RESOLUCIÓN Nº 103/2025, DE 11 DE DICIEMBRE

En Mérida a 11 de diciembre de 2025, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia accidental de D. Luis López Reyes y la presencia de los vocales D.ª María José Rubio Cortés y D. José Luis Martín Peyró, actuando como letrado-secretario D. Salvador Mateos Sánchez, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación presentado por D. A, en nombre y representación de la mercantil AMBLING Ingeniería y Servicios S.L., frente a la resolución de adjudicación del lote 3 «SUROESTE» dictada en el expediente de contratación 111/25, «*Servicio de depuración en varios municipios de la provincia de Badajoz*»; expediente tramitado por el Consorcio de Gestión de Servicios Medioambientales de Badajoz (Promedio).

Ha sido ponente D. Luis López Reyes, resultando los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 17 de noviembre de 2025 se ha presentado en el registro electrónico de la Junta de Extremadura (entrada en la sede de este órgano, a través de TRAMITA, al día siguiente), dirigido a esta Comisión Jurídica, el recurso especial en materia de contratación al que se hace referencia en el encabezamiento.

El día de entrada en esta comisión Jurídica se requiere al órgano de contratación para que en el plazo de dos días hábiles aporte copia del expediente y el informe preceptuado en el artículo 56 de 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

2. La documentación es remitida los días 20 y 25 de noviembre de 2025, siendo de interés lo siguiente:

- Resolución del órgano de contratación, de 10 de marzo de 2025, aprobando el gasto, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT).
- PCAP y PPT.
- Anuncios de licitación y de pliegos, publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el día 11 de marzo.
- Ofertas de las empresas licitadoras.
- Informe de valoración de las ofertas técnicas.
- Actas de las distintas sesiones de la mesa de contratación.
- Requerimiento a la UTE INYGES CONSULTORES S.L.- SOCAMEX, S.A.U., cuya oferta está incurso en presunción de anormalidad, de justificación de su oferta, con el siguiente literal:
«Por lo que por el presente escrito se le da audiencia, por un plazo de 10 días hábiles, para que justifiquen la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma.

Concretamente deberá detallar:

- Ahorro que permite el procedimiento de ejecución del contrato elegido por la empresa. Aportar un análisis del procedimiento de la prestación del servicio por unidades o conceptos.

- Gastos generales, beneficio industrial o gastos en seguridad y salud.»

- Documentación remitida por UTE INYGES Consultores S.L.- SOCAMEX, S.A.U. (en adelante UTE INYGES-SOCAMEX o la UTE).

- «Informe referente a la justificación de baja anormal o desproporcionada, valoración de criterios automáticos y propuesta de adjudicación», suscrito por la jefa de servicio del Ciclo Integral del Agua.

- Acta de la sesión de la mesa de contratación en la que se propone la adjudicación a UTE INYGES-SOCAMEX.

- Solicitud de acceso al expediente presentada por AMBLING Ingeniería y Servicios, S.L. (en adelante, AMBLING), señalando que:

«... se solicita tomar vista y obtener copia completa del expediente de contratación relativo al citado "LOTE III. SUROESTE", y en todo caso y de manera principal (sin carácter limitativo) de la siguiente documentación:

- El Estudio económico de costes que presentó la UTE INYGES-AQLARA (SOCAMEX) con su oferta;

- Informe de justificación relativo a la BAJA ANORMAL presentado por la UTE INYGESAQLARA (SOCAMEX);

- Cualquier otro documento de relevancia para preparar las alegaciones al recurso de revisión».

- Requerimiento por parte del órgano de contratación a la UTE, comunicándole que «en la oferta presentada por esa entidad no se observa que declaren la CONFIDENCIALIDAD en el Estudio de Costes. Sin embargo en relación con el documento de Justificación de la Baja Anormal lo declaran confidencial íntegramente, lo cual no es admisible. A tal efecto, se le concede un plazo de dos días hábiles indiquen qué parte de dicha documentación es confidencial concretamente y justificar adecuadamente las razones por las que dichos documentos/datos se consideran confidenciales».

- Respuesta de la UTE al requerimiento de declaración de confidencialidad.

- Acuerdo del órgano de contratación de acceso al expediente, en el que se establece:

«1) Concédase trámite de audiencia de forma presencial al licitador AMBLING INGENIERIA Y SERVICIOS, S.L. para acceder a la documentación solicitada.

- Estudio económico de costes

- Informe de justificación relativo a la baja anormal

2) Previamente el Servicio de Gestión Contractual deberá eliminar del documento "Informe de justificación relativo a la baja anormal" los siguientes datos declarados confidenciales por el interesado empresas.

- * A.3.4 Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio

- * A.3.5 Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación

- * B. Justificación de la viabilidad económica de la oferta presentada».

- Acuerdo de adjudicación del lote 3 del contrato, de fecha 28/10/2025.
- Declaraciones de acceso al expediente los días 3 y 11 de noviembre, suscritas por el representante de AMBLING.
- Informe del órgano de contratación al que refiere el artículo 56 de la LCSP.

3. Por la Presidencia de esta Comisión Jurídica de Extremadura se procede con fecha 25 de noviembre de 2025 a admitir el citado recurso, asignándosele el nº RC263/2025, dando traslado a los interesados en el procedimiento.

Igualmente se les informa de que procede la suspensión del procedimiento en todos sus lotes, como efecto derivado de la interposición del recurso especial.

No consta la presentación de alegaciones.

4. No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó la fase de instrucción del procedimiento con la documentación obrante en el expediente, elevándose propuesta de resolución que es aprobada por unanimidad de los miembros presentes con derecho a voto.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación corresponde a la Comisión Jurídica de Extremadura, a tenor de lo establecido en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y en el artículo 58.2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero, en relación con lo establecido el artículo 46.4 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone frente al acuerdo de adjudicación del lote 3 de un expediente de contratación de servicios cuyo valor estimado es de 41 596 763,64 €.

A estos efectos el artículo 44.1 de la LCSP 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».

Y en su apartado 2 señala:

«Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

(...)

c) Los acuerdos de adjudicación».

En consecuencia, el recurso descrito tiene la consideración de recurso especial en materia de contratación (REMC), conforme al citado artículo 44 de la LCSP; habiendo sido presentado dentro del plazo de 15 días hábiles prescrito por el artículo 50.1 de esta ley.

Tercero. En cuanto a la legitimación activa para la interposición del recurso vendría conferida por aplicación del artículo 48 de la LCSP que 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»*, siendo la recurrente la empresa clasificada en 2º lugar.

Asimismo, consta acreditada la representación del compareciente.

Cuarto. Analizadas las cuestiones formales concernientes a la admisión del REMC procedería exponer los argumentos que dan sustento a la impugnación de la mercantil recurrente, así como las manifestaciones de contrario del órgano de contratación.

No obstante, con carácter previo hemos de pronunciarnos sobre la petición de acceso al expediente completo realizada por la recurrente: *«OTROSÍ DIGO SEGUNDO que, se debe conceder a AMBLING acceso completo al expediente administrativo íntegro, con la finalidad de poder hacer alegaciones complementarias, por plazo de cinco días hábiles, conforme lo dispuesto en el artículo 52.3 LCSP y 29.3 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre. En concreto, a la documentación presentada por la UTE INYGESAQLARA INFRAESTRUCTURAS, tanto en fase de licitación, como en fase de aportación de la documentación previa a su declaración como adjudicataria»*.

AMBLING manifiesta que *«La condición de AMBLING como interesada, conforme al artículo 4.1.b) de la Ley 39/2015, resulta indiscutible, pues su participación en la licitación y su admisión como licitadora en el procedimiento le otorgan legitimación plena para acceder al expediente y ejercer su derecho de defensa en un procedimiento de naturaleza claramente contradictoria. Este derecho presenta, además, cuando se trata de recursos especiales en materia de contratación, una dimensión reforzada, pues la obligación de transparencia y revisión efectiva del procedimiento exige que el licitador pueda conocer los elementos esenciales que han conducido a la adjudicación recurrida.*

Sin embargo, el Servicio de Gestión Contractual dictó Resolución mediante la cual, acogiendo de forma automática las declaraciones de confidencialidad realizadas por la adjudicataria, denegó el acceso íntegro a los documentos solicitados y procedió a suprimir supuestas partes esenciales del estudio económico de la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS y del informe de justificación de la baja anormal.

En particular, se suprimieron partes esenciales del Informe de justificación de la baja anormalmente baja, concretamente:

- A.3.4 Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio.
- A.3.5 Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación.
- B. Justificación de la viabilidad económica de la oferta presentada.

La consecuencia fue que la documentación remitida resultó parcial, mutilada e insuficiente para comprender la estructura de costes, los parámetros económicos y la fundamentación técnica y financiera de la oferta declarada inicialmente anormalmente baja.

Así pues, esta parte considera que la actuación del órgano de contratación no se ajusta a derecho. La confidencialidad no puede ser invocada de manera automática, ni puede extenderse a todo el contenido económico de la oferta.

(...)

Como consecuencia de esta actuación, AMBLING se encuentra en una situación objetiva de indefensión, al no haber podido conocer todo el contenido sustancial de los documentos que sustentan la adjudicación, especialmente aquellos que deberían acreditar la viabilidad económica de la oferta de la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS. Esta indefensión es particularmente grave si se tiene en cuenta que la controversia central del presente Recurso consiste precisamente como veremos en la insuficiencia, falta de motivación y contradicciones de dicha justificación.

Si se tuviera completo acceso a los elementos nucleares de la justificación de la viabilidad de la oferta, se articularían adecuadamente argumentos técnicos que permitan contradecir, rebatir o cuestionar el análisis efectuado por los servicios técnicos del Consorcio, privando a esta parte de la posibilidad real de impugnar la adjudicación con plena información.

En consecuencia, la supresión de apartados clave, que explican la viabilidad económica, constituye una restricción manifiestamente indebida del derecho de acceso.

La documentación facilitada permite a esta parte conocer parte del alcance real de los importes ofertados, sin perjuicio de que aun así se ha podido verificar el incumplimiento de las obligaciones laborales, medioambientales y técnicas del PPT, que —como se expone— son justamente los elementos que se consideran incumplidos por la oferta adjudicataria».

En su alegato cita doctrina que considera aplicable así como normativa reguladora, afirmando que la declaración de confidencialidad no puede ser automática, (supuesto que no se produce), pero obviando el procedimiento que se efectuó a tales efectos por el órgano de contratación.

Hay que destacar la incongruencia del REMC cuando refiere a la documentación vedada a la recurrente, pues aunque afirma que se «procedió a suprimir supuestas partes esenciales del estudio económico de la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS y del informe de justificación de la baja anormal», al momento concreta esta documentación relacionando únicamente parte del informe de justificación de la baja presentada por la UTE: «En particular, se suprimieron partes esenciales del Informe de justificación de la baja anormalmente baja, concretamente:

- A.3.4 Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio.
- A.3.5 Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación.
- B. Justificación de la viabilidad económica de la oferta presentada.»

Igualmente hay que señalar que invoca resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) que no se pronuncian sobre hechos semejantes; al contrario, refieren supuestos en los que el órgano de contratación no facilitó el acceso a documentación que no estaba declarada confidencial.

En oposición, el órgano de contratación, tras un relato del procedimiento llevado a cabo en cuanto a la declaración de confidencialidad emitida por la UTE para alcanzar un acuerdo final en el que únicamente se declara confidencial lo siguiente:

«* A.3.4 Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio

* A.3.5 Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación

* B. Justificación de la viabilidad económica de la oferta presentada», señala que:

«- el órgano de contratación no se ha limitado a acoger "de forma automática las declaraciones

de confidencialidad realizadas por la adjudicataria”, en contra de lo manifestado por el recurrente (página 9 del recurso). Tal y como consta en el expediente (y en el acuerdo de acceso al expediente), vista la declaración de confidencialidad efectuada por el interesado (afectaba a la totalidad del documento), se le concedió trámite de audiencia para que detallara y justificara la confidencialidad (tal y como se señala en el propio pliego de cláusulas administrativas), y no obstante, hubo parte de la documentación que el adjudicatario señaló como confidencial pero el órgano de contratación consideró que no tenía dicho carácter.

- el recurrente alega que, como consecuencia de ello, se le ha causado indefensión, ya que no ha podido “articular argumentos técnicos que permitan contradecir, rebatir o cuestionar el análisis efectuado por los servicios técnicos del Consorcio”. **Esta manifestación resulta sorprendente, teniendo en cuenta la amplitud y detalle del recurso planteado, donde pone de manifiesto un enorme conocimiento de los datos económicos que han servido de base al adjudicatario para elaborar su oferta económica.**

(...)

Este órgano de contratación sí ha valorado la justificación efectuada por el interesado, el cual ha manifestado expresamente lo siguiente:

“La justificación de viabilidad incluye estructuras internas de costes, métodos de ahorro, eficiencia e innovación tecnológica, así como políticas internas de compras y acuerdos con proveedores que forman parte de la información estratégica de la UTE aportándola un conocimiento propio y diferenciados de las empresas de la UTE (know-how) que aporta una ventaja competitiva, siendo sus “secretos técnicos y comerciales”.

Dicho documento revela costes directos, indirectos y márgenes de beneficio que constituyen información sensible cuya divulgación podría permitir a competidores reconstruir la estructura económica de nuestras empresas o ajustar sus ofertas futuras de manera desleal.

Es necesario destacar que las explicaciones de los ahorros también incluyen identificación de proveedores o socios estratégicos, condiciones preferenciales o descuentos negociados y estrategias de compras conjuntas o acuerdos marco.

Divulgar esta información podría vulnerar pactos de confidencialidad privados y afectar a derechos contractuales de terceros, lo que refuerza su carácter reservado.

Si una Administración hiciera pública la estructura de costes y estrategias de eficiencia de una empresa, estaría alterando la igualdad de oportunidades en futuros procedimientos, ya que otros competidores podrían replicar o ajustar sus ofertas”.

Expuesto lo anterior, hemos de comenzar verificando si la declaración de confidencialidad se ajusta a derecho:

En primer lugar hemos de recordar que el art. 52.1 de la LCSP dispone: «Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.»; trámite que se ha efectuado y así consta en el expediente. A pesar de ello, considera AMBLING, que a través de la declaración de confidencialidad se le ha privado de acceder a información relevante para desarrollar convenientemente su REMC, por lo que invoca lo preceptuado en el apartado 3 del citado art. 52, para acceder al expediente completo en sede de esta Comisión Jurídica.

Para analizar esta cuestión consideramos conveniente traer a colación la Resolución nº

356/2025, de 12 de marzo, del TACRC, que compartimos plenamente:

«... debemos partir de nuestra doctrina sobre el derecho de acceso al expediente, la cual trae causa y se enmarca en las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 7 de septiembre de 2021, C-927/19 y (Sala Cuarta) de 17 de noviembre de 2022, C-54/21.

Así, en nuestra Resolución nº 1336/2024, en la cual, con cita de otras, dijimos:

"Este precepto (artículo 52) debe ser puesto en relación con el contenido en el artículo 133 LCSP, que señala (...)

A la vista de lo anterior, este Tribunal ha venido generando una doctrina constante, que se basaba ya en lo dispuesto en el antiguo artículo 140 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) y que resulta plenamente aplicable a la luz de la nueva normativa antes expuesta. En síntesis, dicha doctrina viene a señalar:

a) El carácter confidencial de la documentación no puede señalarse de forma genérica sobre la totalidad de la documentación, debiendo venir referida a secretos técnicos o comerciales, como aquella documentación confidencial que comporta una ventaja competitiva, desconocida por terceros y que, representando un valor estratégico para la empresa, afecte a su competencia en el mercado, siendo obligación del licitador que invoca el deber de confidencialidad justificar suficientemente que la documentación aportada es verdaderamente confidencial y al órgano de contratación decidir de forma motivada (Resolución nº 58/2018).

b) El derecho de acceso se extiende a lo que constituye el expediente, tal y como éste viene definido en el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, no extendiéndose a otros documentos que, aun cuando hubieran sido aportados por los licitadores, no hayan servido de antecedente de la resolución impugnada (Resolución nº 732/2016).

c) La confidencialidad solo puede propugnarse de documentos que sean verdaderamente secretos, es decir, que no resulten accesibles o puedan ser consultados por terceros (Resolución nº 393/2016).

d) En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018). (...)

Por otra parte, como se ha dicho, el derecho de acceso al expediente es un derecho instrumental al de tutela judicial efectiva y por tanto el ejercicio de aquél solo puede entenderse conectado a éste"».

Así, la pretensión de la recurrente en este momento, con independencia de la literalidad de su petición en el REMC, no puede ser otra que acceder a aquellos documentos declarados confidenciales, ya que el resto estuvo a su alcance; bien por haber sido publicados oportunamente, bien porque tuvo acceso con ocasión de sus comparecencias los días 3 y 11 de noviembre de 2025.

Revisada por esta Comisión Jurídica la documentación declarada confidencial, podemos afirmar, no que no debería haber sido declarada como tal, ya que cumpliría aquellos criterios que se desprenden de lo dispuesto en el art. 133 de la LCSP, sino que la declaración de

confidencialidad deviene prácticamente inútil ya que, a pesar de lo manifestado por el órgano de contratación, que denota la falta de un mínimo de comparación con la documentación accesible para AMBLING, esta información es pública y ha sido puesta a disposición de la recurrente:

Así, lo más relevante de lo recogido en el apartado A.3.4 *«Innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio»*, ha sido reproducido cuasi literalmente en el informe técnico por el que se acepta la justificación presentada por la UTE; además la disposición de la certificación UNE 166002:2021, citada en este apartado, aparece publicitado en su página web.

En cuanto al apartado B de la justificación de la UTE, *«Justificación de la viabilidad económica de la oferta presentada»*, no es más que una reiteración de lo contemplado en su estudio básico de costes; documento que no ha sido declarado confidencial y en consecuencia, ha sido puesto a disposición de la recurrente, tal y como demuestra la manifestación de AMBLING: *«... se aporta como DOCUMENTO Nº 10, el "INFORME TÉCNICO- ECONÓMICO SOBRE EL ESTUDIO DE COSTES OFERTADO POR LA UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS (ANTERIORMENTE SOCAMEX) EN EL CONTRATO DE EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO DE DEPURACIÓN – LOTE 3 (EXP. 111/25)", de fecha 14 de noviembre de 2025; se trata de un Informe técnico-económico pericial elaborado específicamente para este Recurso, en el que se analiza en profundidad el estudio de costes presentado por la UTE adjudicataria»*.

A la vista del REMC presentado es evidente que la declaración de confidencialidad no ha impedido a la recurrente fundamentarlo suficientemente; habiéndose tramitado un procedimiento para esta declaración, señalando como tal solamente parte de esta documentación que podríamos considerar protegida por lo señalado en el art. 133.1 LCSP, con independencia de lo expuesto en los párrafos inmediatamente anteriores; consecuentemente se ha de rechazar la solicitud de AMBLING de acceso íntegro al expediente por no ser ajustada a derecho.

Resuelta esta cuestión, hemos de pasar a examinar la impugnación presentada, en su componente sustantivo:

* AMBLING considera que *«la aceptación de la justificación de la oferta anormal por parte de PROMEDIO adolece de un defecto insubsanable: el informe carece de un análisis técnico-económico propio, suficiente y razonado. No contiene cálculos comparativos, comprobaciones de consumos, contrastes con precios unitarios del mercado, estimaciones basadas en el historial del servicio, ni valoración normativa alguna. Se limita a transcribir de forma prácticamente literal la genérica argumentación del licitador (donde no se establece en su justificación ningún parámetro económico), aceptándola sin cuestionamiento y sin verificar su coherencia con los datos objetivos obrantes en el expediente y en los propios informes emitidos por PROMEDIO durante los años de ejecución del Contrato.*

Esta ausencia de un análisis crítico —obligatorio para cualquier aceptación de baja anormal— supone una clara vulneración directa de los artículos 149.4 y 150.1 de la LCSP, que exigen que la aceptación de una oferta inicialmente anormal debe fundamentarse en una motivación reforzada, basada en datos verificables y no en meras afirmaciones del licitador.»

Además, señala que la justificación presentada por la UTE es manifiestamente insuficiente y genérica, negándole validez.

Así, estructura su REMC en dos apartados, distinguiendo entre lo que considera *«incumplimientos normativos y vulneración de disposiciones de aplicación obligatoria*

detectados en el estudio económico de la UTE INYGES-AQLARA (SOCAMEX)» y supuestos «errores manifiestos en la oferta presentada por la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS».

- En cuanto al primer apartado, AMBLING, apoyándose en un denominado informe pericial técnico-económico, elaborado a su instancia y por personal propio, denuncia:

«Pues bien, el estudio efectuado a través del Informe pericial técnico-económico que se adjunta como DOCUMENTO nº 10, revela que, si bien la partida global de personal presentada por la UTE pudiera aparentar suficiencia a simple vista, un análisis detallado — construido exclusivamente a partir de los mínimos salariales obligatorios y de los complementos consolidados obtenidos de las tablas oficiales disponibles en la licitación— evidencia que varios perfiles profesionales quedan retribuidos por debajo del coste mínimo legal exigible.

Conviene destacar que la mayor parte del personal adscrito al servicio es subrogable, por lo que las condiciones retributivas mínimas eran perfectamente conocidas por todos los licitadores desde el inicio del procedimiento. La propia Administración publicó durante la licitación un detalle desglosado de los salarios, lo que hacía especialmente sencillo comprobar los importes mínimos que debían respetarse.

A ello se suma que, en el estudio aportado por la UTE, existen únicamente cuatro puestos de nueva creación cuyo cálculo del coste mínimo era incluso más directo: bastaba con aplicar a las tablas salariales definitivas de 2023 la previsión de incremento del 3 % anual recogida en el VI Convenio (confirmada posteriormente por el VII Convenio ya vigente) y convertirlo en coste de empresa mediante el coeficiente de cargas sociales utilizado por el propio órgano de contratación. En otras palabras, se trataba de un ejercicio puramente aritmético, perfectamente accesible y ajeno a cualquier interpretación discrecional.

Pese a ello, la oferta de la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS incumple el Convenio colectivo de aplicación en nada más y nada menos que en seis perfiles profesionales, generando un déficit anual de -14.568,53 €, lo que supone —proyectado a los tres años de duración del Contrato— una insuficiencia total de "-45.953 €".

Este cálculo, además, se ha realizado con criterios prudentes, sin añadir conceptos variables como festivos, turnicidad, nocturnidad, guardias, intervenciones o coberturas de sustituciones, bajas y vacaciones. Es decir, los datos aportados en el Informe pericial representan el MÍNIMO LEGAL ESTRUCTAMENTE EXIGIBLE, sin incorporar ningún elemento relacionado con la realidad operativa del servicio ni con el mercado laboral, en el que determinados perfiles técnicos —especialmente los vinculados al mantenimiento electromecánico— superan habitualmente los mínimos establecidos en convenio.

En consecuencia, la oferta de la UTE no garantiza el cumplimiento del Convenio colectivo de aplicación ni la cobertura económica necesaria para la ejecución del Contrato en condiciones adecuadas. Esta infravaloración del coste de personal afecta directamente a la viabilidad de la oferta y debería haber sido advertida en la fase de análisis de la oferta incurso en temeridad, conforme a los artículos 149.4 y 201 de la LCSP.»

También estima que es inadmisibile la partida correspondiente al pago del Impuesto de Actividades Económicas, al considerar que el coste real es de 4 746,56 € y sin embargo, la UTE solamente imputa 217,72 €. Afirma que «Esta subestimación objetiva y verificable constituye un incumplimiento claro de las obligaciones recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (artículo 2.7), así como de lo dispuesto en el artículo 149.4.d) de la LCSP, que obliga al rechazo de aquellas ofertas que no acrediten el cumplimiento de los costes mínimos legales y fiscales.

La justificación aceptada por el órgano de contratación, por tanto, carece de veracidad material y resulta incompatible con la cobertura real del impuesto, evidenciando una clara infravaloración que afecta directamente a la viabilidad económica de la oferta.»

En cuanto a los costes fijos de energía eléctrica, señala AMBLING que «... **los importes reflejados por la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS en su estudio económico son sustancialmente inferiores a los que resultan de aplicar correctamente las tarifas reguladas.** La diferencia no puede obedecer a criterios de gestión ni a ventajas técnicas, puesto que la potencia contratada es la misma, sino a un error material en el desarrollo del cálculo, ya sea por haber aplicado de forma incorrecta los precios por periodo tarifario (P1-P6) o por haber omitido alguno de los componentes que integran la facturación del término de potencia.

Este error genera una subvaloración anual total de 5.134,11 euros —equivalente a 13.586,52 euros para la duración del Contrato— en los costes eléctricos fijos. Tratándose de un coste fijo e inevitable, independiente del consumo, de la gestión técnica y de la eficiencia operativa, esta infravaloración no puede justificarse de ningún modo dentro del marco de una oferta viable.

- Incluye también otras partidas de menor consistencia económica, como son «gestión de residuos y desbastes», «vestuario, EPIs y dispositivo "hombre muerto"» y «analíticas de fangos», denunciando un desfase presupuestario en estas partidas de 10 162,68 € en la suma de los tres años de contrato.

- Respecto a los supuestos «errores manifiestos en la oferta presentada por la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS», la recurrente afirma que «la oferta adjudicataria contiene errores de cálculo, supuestos incorrectos y parámetros incompatibles con la realidad técnica, que no pueden sostenerse en ninguna práctica de explotación razonable», errores que constituyen inviabilidades técnicas que atañerían, según sus consideraciones, tanto al consumo energético declarado por la UTE, que estima muy superior, como de las toneladas de fangos (lodos) y de residuos declarados; señalando que no existe ninguna actuación propuesta por la UTE que justificara las datos que ofrece.

Finalmente, manifiesta que: «Como conclusión, podemos apreciar que las diferencias identificadas —que ascienden a más de 49.000 €/año y casi 148.000 € en los tres años de Contrato (véase el Informe pericial técnico-económico que se aporta como DOCUMENTO Nº 10 para verificar la cuantificación), sin incluir la evidente infradotación de la partida de mantenimiento— revelan que la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS ha incurrido en errores de medición, cálculo y valoración que no pueden considerarse ajustes razonables, sino inconsistencias graves que afectan directamente a la viabilidad de la explotación:

Concepto	Coste anual (€)	Coste contrato (3 años) (€)
Déficit por infravaloración del consumo eléctrico	-12.699,00 €	-38.097,00 €
Déficit por infravaloración de fangos	-14.045,00 €	-42.135,00 €
Déficit por infravaloración de residuos (desbastes + arenas)	-22.546,86 €	-67.640,58 €
Déficit estimado en mantenimiento	Aprox. 7-10 % del PEM	
TOTAL (sin mantenimiento)	-49.290,86 €	-147.872,58 €

Denuncia también que «... por si fueran pocos los indicios expuestos en este Recurso Especial,

queda por añadir que en el Pliego se establecía que, para la correcta estimación del valor del Contrato, los Gastos Generales (GG) y el Beneficio Industrial (BI) debían considerarse el 10 % del presupuesto base de licitación, cifra alineada con los estándares habituales del sector.

Sin embargo, la UTE INYGES-AQLARA (SOCAMEX) ha consignado en su estudio económico un porcentaje conjunto de GG + BI del 1 % (ínfimo), lo que representa únicamente 12.461,81 €/anual sobre el total de su oferta.

Este dato, por sí solo, resulta significativamente inferior al parámetro de referencia del Pliego y al margen medio aplicado por operadores comparables en Contratos de naturaleza similar (entre un 8 % y un 12 %). Una cifra de esta magnitud no puede considerarse un mero ajuste contable: implica que la oferta carece prácticamente de margen para absorber las desviaciones expuestas, cubrir gastos estructurales o imprevistos y mantener la rentabilidad mínima exigible».

Por último solicita que «se dicte resolución por la que estime el Recurso especial interpuesto, consecuentemente, acuerde:

(i) Declarar la inviabilidad de la oferta de la UTE INYGES-AQLARA INFRAESTRUCTURAS, su exclusión del procedimiento de licitación y, en consecuencia, la anulación del Acuerdo de adjudicación, por no haber justificado correctamente la baja temeraria, así como por los errores técnicos y económicos señalados a lo largo del presente recurso.

(ii) Retrotraer las actuaciones del procedimiento de contratación hasta el momento de la valoración de los criterios cuantificables mediante aplicación de fórmulas matemáticas y proposición económica, a fin de proponer adjudicatario a AMBLING, al ser el licitador con mayor puntuación y, por tanto, una mejor relación calidad-precio».

** Por su parte, el órgano de contratación, oponiéndose al REMC, viene a afirmar, en primer lugar, que el informe sobre la justificación de la oferta de la UTE está razonado y motivado, reproduciendo párrafos del mismo.*

Así, en apoyo de su manifestación señala:

« "... La UTE diferencia entre dos formas de ahorro en la ejecución del contrato, el ahorro monetario directo y lo procedimientos que suponen un ahorro indirecto, y destaca los puntos que han incidido en haber podido presentar una proposición económica más ventajosa para la Administración, los cuales han sido anteriormente expuestos y se detallan a continuación...

... Por último vuelve a recalcar que a pesar de su oferta incurso en baja desproporcionada, la UTE ha desarrollado la misma cumpliendo ampliamente la legislación vigente en materia de contratación, previendo las posibles subidas que se produzcan en los convenios colectivos vigentes y se compromete a cumplir las obligaciones aplicables en materia ambiental, social o laboral, nacional o internacional que incluyen el cumplimiento de los Convenios Colectivos Sectoriales vigentes, pasando a describir detalladamente cada uno de estos puntos y aportando certificados.

...el licitador presenta un desglose detallado de los conceptos y unidades que forman parte del estudio de costes y por tanto del presupuesto del contrato. Una vez repasados y contrastados los precios aportados con los propuestos en la licitación, se puede determinar que las diferencias más notables están en los precios de reactivos, gestión de fangos, energía eléctrica y mantenimiento y conservación. Los tres primeros están justificados por los posibles ahorros o ajustes de precios que la empresa UTE pueda conseguir y que queda detallado en el punto primero del apartado A de este informe. El capítulo de mantenimiento y conservación es de difícil cuantificación, pues independientemente de las actuaciones de los planes de mantenimiento que quedan perfectamente detalladas y valoradas en la oferta del licitador y que se ajustan a lo exigido en

los pliegos, su importe global depende en gran medida de las incidencias que se puedan dar a lo largo del contrato. Lo que sí queda claro en la redacción de los pliegos es el alcance del mismo y su obligado cumplimiento, cuestión que el licitador asume cumplir con el precio ofertado.

Como resumen de este apartado, el licitador presenta un desglose del coste total del contrato teniendo en cuenta todos los costes indicados anteriormente, unidos a los gastos generales y beneficio industrial de la empresa y que no supera el precio ofertado”.

Así, consideramos que el informe si está razonado y motivado (tal y como establece la doctrina y jurisprudencia existente en el derecho administrativo, nada impide que la motivación de un acto pueda ser sucinta). Por tanto, no cabe hablar de “términos genéricos” y en consecuencia falta de motivación. Lo que no se realiza en el informe es un “volcado” de los datos indicados por el interesado en su oferta, entre otras cuestiones por posibles problemas de confidencialidad de los datos aportados, teniendo en cuenta que el informe va a publicarse en PLACSP».

En cuanto a la inviabilidad de la oferta de la UTE, denunciada por AMBLING, remite al informe técnico emitido por la jefa del Servicio del Ciclo Integral del Agua, que declara:

« En primer lugar hay que poner de manifiesto el alcance de la temeridad que se está cuestionando, según se describe en el PCAP:

,(...) “se considerarán incursas en BAJA ANORMAL aquellas ofertas que se aparten en más de un 5% a la baja de la media de las ofertas presentadas.”

En virtud de los resultados obtenidos de aplicar las fórmulas matemáticas establecidas en el PCAP a las ofertas económicas presentadas por los licitadores, la baja media más 5% resulta un porcentaje del 10,80%, y la empresa UTE INYGES-AQLARA se encuentra incurso en baja ANORMAL con un porcentaje del 10,88%, lo que en términos económicos se cuantifica con 3.573,72 € en tres años de contrato, es decir, se está calificando de inviable una oferta por un importe de 1.191,24 €/año, desviación que por supuesto no le exime de la presentación de la justificación de la misma, y el estudio de su viabilidad, tal y como ha ocurrido».

Continúa el informe analizando las impugnaciones objetivas presentadas por AMBLING, comenzando por los costes de personal, presenta la siguiente tabla:

Puesto de trabajo	Categoría profesional	Dedicación	Coste publicado en la licitación	Coste 2023	Coste anual promedio contrato (mínimo anual sin variables)	Coste Promedio anual oferta UTE Inyges-Aqlara	Coste Promedio anual oferta Ambling
OPERARIO	Grupo 3B	100%	28.191,05 €	28.260,09 €	32.124,01 €	29.247,77 €	29.761,97 €
ELECTROMECAÁNICO	Grupo 3B	100%	11.947,51 €	30.762,24 €	34.934,19 €	29.518,24 €	0,00 €
ELECTROMECAÁNICO	Grupo 3B	100%	28.202,37 €	28.470,83 €	32.065,24 €	31.893,96 €	31.138,50 €
AUX.ADMINIST	Grupo 2B	67%	17.700,89 €	18.032,37 €	20.311,86 €	18.695,78 €	19.547,40 €
OPERARIO	Grupo 2B	67%	17.700,89 €	18.032,37 €	20.311,86 €	18.695,78 €	19.547,40 €
OPERARIO VAC.	Grupo 2B	100%	20.255,79 €	27.075,63 €	30.498,28 €	28.071,74 €	29.617,27 €
SUMA TOTAL			123.998,50 €		135.311,25 €	156.123,27 €	129.612,53 €
DIFERENCIAS CON el Coste anual promedio contrato (mínimo anual sin variables)(135.311,25 €)						20.812,02 €	-5.698,72 €

Notas:

1.- El electromecánico con salario 11.947,51 € era personal ocupando una baja por tanto no hacía falta presupuestar al 100%, si no eliminarlo, por tanto los importes con fondo amarillo no contabilizan en la suma

de la columna de costes reales, no así en lo presupuestado por Inyges-Aqlara pues ese importe forma parte de su oferta.

2.- En el salario publicado en la licitación del operario de vacaciones, por error en la tabla no se contabilizó en la licitación el coste total de empresa, este importe es sin los seguros sociales por esto es bastante inferior.

Añade que «En esta tabla, réplica de la presentada por la empresa Ambling en el documento nº10 pág. 13 de su recurso, (se ha incluido en esta tabla la oferta de éste para dichos perfiles y los datos publicados en la licitación aportados por la empresa gestora actualmente, ambos destacados en rojo), podemos observar que Ambling no cumple con el coste medio anual promedio del contrato para cada perfil, y que él mismo estima en sus cálculos facilitados en el informe (documento nº10, págs. 10 y 11), por lo que resulta llamativo que proceda a calcular un déficit de otra empresa sin haber calculado previamente el suyo, por todo ello, de igual manera podríamos afirmar que incumple con el Convenio estatal en su oferta.

Por otro lado se puede observar cómo en el montante económico global de estos seis perfiles, (que realmente son cinco en el contrato tras no contabilizar al electromecánico), la empresa INYGES-AQLARA no sólo NO tiene déficit si no que le resulta un superávit de 20.812,02 € con respecto a lo calculado por AMBLING como coste real, y no solo eso, si no que el recurrente es realmente el que presenta un déficit de -5.698,72 €.

(...)

Más allá de todo cálculo ínfimo en un contrato de las dimensiones del que se está tratando, cabe decir, que el resultado de la partida destinada a cubrir con los salarios del personal tanto subrogado como de nueva contratación en el periodo contractual del mismo, en el caso de la empresa UTE INYGES-AQLARA, asciende a la cantidad de 692.543,27 €, muy por encima del importe destinado por AMBLING para el mismo concepto que asciende a la cantidad de 660.335,07 €, y por supuesto del importe de licitación que era 637.757,20 €.».

En cuanto al déficit en las cuantías correspondientes al Impuesto de Actividades Económicas, el órgano de contratación señala que « Si bien es cierto que en la oferta del licitador INYGES-AQLARA esta partida está infravalorada, una cuestión en la que aplicando el sentido común se puede llegar a la conclusión que se debe a un error a la hora de realizar la misma, desde la administración, cuando se ha procedido al estudio de la temeridad, no se ha considerado que el impacto económico que produce esa partida (-4.528,84 €/año) tenga la más mínima relevancia en la inviabilidad de la oferta, ni si quiera se ha estimado la posibilidad de pedir aclaraciones al respecto teniendo en cuenta la obligatoriedad de hacer frente a abono de las mismas tal y como recoge el PCAP que rige la licitación y el posterior contrato».

Respecto a la infravaloración del coste de energía eléctrica reclamada por la recurrente, el órgano de contratación afirma « Pues bien, el estudio de costes de la licitación realizado por PROMEDIO estima unos importes para hacer frente a este término de energía de 19.975,68 € si comparamos con lo ofertado por INYGES-AQLARA para este mismo concepto, parte fija 34.380,69 €, se deduce de entrada que la partida cubre de sobra con lo establecido en la licitación y por tanto no da lugar a ninguna duda inicial que indique que se encuentra mal valorada».

En cuanto a la cuantía imputada por la UTE en concepto de gastos generales y beneficio industrial, el órgano de contratación ha señalado que «Volvemos a una incongruencia más con la que esta empresa exige como valor encuadrado en este concepto y que considera dentro de la

normalidad para resto de empresas entre un 8 % y un 12 % y el importe con el que está gestionando actualmente este servicio que se cifra en el 6% de GG y BI.

En la licitación se formuló una pregunta al respecto: "Buenos días, en relación a las tablas de costes a presentar, los modelos del PCAP fijan un 10% de GG y BI, ¿es posible variar este porcentaje o debe mantenerse el 10%? Gracias ".

La respuesta dada y publicada en su momento fue: "Buenos días, se pueden variar en función de los gastos de cada empresa y del beneficio que quiera obtener."

Con todo ello sólo queda concluir que es un valor que cada empresa calcula y estima en función de su operatividad y de sus estrategias de empresa a nivel global, y así se transmitió en la plataforma para conocimiento y efectos de todos los licitadores».

En resumen, el órgano de contratación manifiesta:

«Primero.- Es importantísimo centrar una adjudicación dentro de un contexto global no de forma individualizada como hace el recurrente con la oferta de INYGES-AQLARA y saber de qué estamos hablando. Esto significa que está considerando una oferta inviable, con riesgo y temeraria por mero hecho de encontrarse en baja anormal. En el contexto general, la realidad es que estamos ante un porcentaje de 0,08% de incremento de baja sobre la temeraria, y que se traduce en un importe de 3.573,72 € en TRES AÑOS de contrato, frente a un importe de adjudicación de más de 4.000.000,00 de euros, resulta inverosímil pensar que una empresa con estos importes de temeridad no va a hacer frente a sus obligaciones y que resulte un peligro para la administración, y por supuesto, que aceptarla sea una actuación contraria a los principios de libre competencia, una distorsión competitiva y la ineficiencia del gasto público, tal y como indica el recurrente en la pág 14 de su recurso.

Segundo.- Como se puede extraer de este informe técnico, la empresa Ambling realiza afirmaciones y una estimación de un presupuesto deficitario con cálculos basados en su propia gestión, sin tener el más mínimo conocimiento ni la información necesaria para establecer conclusiones basadas en la gestión propuesta por el licitador Inyges-Aqlara, información que si ha sido contratada por Promedio y que ha llevado a la determinación de considerar la justificación de la baja ajustada a las necesidades del servicio y por tanto a su aceptación».

Finaliza su informe solicitando la desestimación del recurso interpuesto.

Quinto. En este escenario, la cuestión a dilucidar no es la consideración de la oferta presentada por la adjudicataria como incurso en valores anormales, sino la respuesta del órgano de contratación ante la justificación presentada, admitiéndola.

A estos efectos hemos de recordar lo dispuesto en la normativa contractual para los supuestos en que existan ofertas incursas en presunción de anormalidad o desproporcionadas: así, el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, establece:

«1. Los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando las ofertas parezcan anormalmente bajas para las obras, los suministros o los servicios de que se trate.

2. Las explicaciones contempladas en el apartado 1 podrán en particular referirse a lo siguiente:

a) el ahorro que permite el proceso de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción;

- b) las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone el licitador para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras;*
- c) la originalidad de las obras, los suministros o los servicios propuestos por el licitador;*
- d) el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18, apartado 2;*
- e) el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 71;*
- f) la posible obtención de una ayuda estatal por parte del licitador.*

3. El poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2.

Los poderes adjudicadores rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el artículo 18, apartado 2».

Por su parte la LCSP en su artículo 149.4 dispone:

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

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

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

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

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

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

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

Es decir, se establece un procedimiento contradictorio para evitar el rechazo automático de una propuesta, dando al licitador la oportunidad de justificar la composición de su oferta económica, y posibilitar que el órgano de contratación, previo asesoramiento técnico del servicio correspondiente, pueda asegurarse de la viabilidad de la oferta y consecuente ejecución satisfactoria de la prestación.

No se exige que el licitador justifique exhaustivamente su oferta desproporcionada, sino una argumentación que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se pueda llevar a cabo; en buena lógica, la justificación debe ser más profunda cuanto mayor sea la desproporción de la oferta.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 29 de marzo de 2012, Asunto C-599/10, *«...Así pues, la existencia de un debate contradictorio efectivo entre el poder adjudicador y el candidato, en una fase adecuada del procedimiento de examen de las ofertas, a fin de que éste pueda probar que su oferta es seria, constituye una exigencia de la Directiva 2004/18, destinada a evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar una sana competencia entre las empresas».*

En el presente caso, en atención al procedimiento establecido en el citado art. 149.4 de la LCSP, consta la solicitud realizada por la mesa de contratación, que es atendida por UTE INYGES-SOCAMEX con la justificación de su oferta en base a los costes desglosados de la ejecución del contrato, así como a aquellas circunstancias empresariales que soportarían la oferta presentada.

Vista la justificación presentada, hemos de destacar que los importes de los distintos costes que conforman la oferta de UTE INYGES-SOCAMEX (Gastos fijos + variables) suman un total de 3 738 543,71 €, (sin incluir ni gastos generales ni beneficio industrial) antes de IVA; cuando por los mismos conceptos la oferta de AMBLING alcanza un importe 3 642 057,46 €. Es decir, superaría los costes imputados por la propia recurrente.

Así, denunciando AMBLING que la oferta de la UTE no daría cobertura a los costes de personal, afirmación sesgada ya que refiere solo a 6 puestos de trabajo de los 21 necesarios, lo cierto es que, según lo establecido en el PCAP, cláusula 9, los costes de personal en el lote 3 serían 1 913 271,63 € y, sin embargo, la cuantía presupuestada por UTE INYGES-SOCAMEX es 2 096 890,56 €, superando también la dotación señalada por la recurrente.

Todo ello, sin considerar las cuantías ofertadas como aportación al denominado «Fondo para una Gestión Sostenible del Proceso».

Lo expuesto vaciaría de argumentos el REMC interpuesto, ya que si la recurrente considera que su oferta es viable, evidentemente la oferta de la UTE gozaría al menos de la misma viabilidad en aquellos aspectos denunciados; en especial, lo concerniente a costes de personal.

Dicho esto, la diferencia final entre ambas ofertas reside en el porcentaje de beneficio industrial y gastos generales, pues mientras que la recurrente imputa un 10 % sobre la suma de costes fijos + variables, UTE INYGES-SOCAMEX solamente incluye un 1%, justificando este mínimo porcentaje en la implantación de las empresas en la zona de actuación.

Sobre esta peculiaridad hemos de acudir a la Resolución nº 1363/2024, de 31 de octubre, del TACRC: *«Así las cosas, no resulta equitativo imponer al recurrente la carga de justificar que no impute a gastos generales el porcentaje (convencional) definido por el órgano de contratación. El Tribunal considera que, en tanto los gastos generales dependen de la estructura de cada empresa, es preciso presumir que el declarado por el licitador se ajusta a su realidad empresarial. En estos casos, dicha presunción solo puede ceder ante la constatación de que el porcentaje resulta ostensiblemente bajo en relación con los que se observan como promedio en el sector, deducido de estudios objetivos. Por último, y en lo referido al beneficio industrial, hemos dicho que resulta admisible que el licitador establezca un importe de beneficio inferior al consignado por el órgano de contratación en sus estudios e incluso al normal de mercado (Resoluciones 1852/2021 de 16 de diciembre o 1483/2023 de 16 de noviembre). Procede, por lo tanto, considerar adecuado el incluido por la recurrente en su justificación». Así, como acertadamente señala el órgano de contratación, "una cosa es que los gastos generales y el beneficio industrial, junto con el IVA, constituyan partidas que, obligatoriamente la Administración Contratante haya de adicionar al presupuesto de ejecución material para poder determinar el valor del contrato, y otra, muy diferente, que cada licitador no pueda disponer libremente de sus márgenes de gastos generales (que se derivan de la estructura organizativa de la empresa) y de beneficio industrial y los compense como considere oportuno».*

Todo lo expuesto, nos llevaría a considerar que la oferta de UTE INYGES-SOCAMEX, tal y como establece el órgano de contratación, es viable; a todo ello, habría que añadir, como afirma PROMEDIO, que *«En virtud de los resultados obtenidos de aplicar las fórmulas matemáticas establecidas en el PCAP a las ofertas económicas presentadas por los licitadores, la baja media más 5% resulta un porcentaje del 10,80%, y la empresa UTE INYGES-AQLARA se encuentra incurso en baja ANORMAL con un porcentaje del 10,88%, lo que en términos económicos se cuantifica con 3.573,72 € en tres años de contrato, es decir, se está calificando de inviable una oferta por un importe de 1.191,24 €/año».*

A todo lo anterior hay que sumar la reputada discrecionalidad técnica que asiste a los órganos encargados de la valoración técnica de las ofertas, plenamente aceptada por jurisprudencia y doctrina, tal y como se refleja en la Sentencia 5621/2009, del Tribunal Supremo, de 15 de septiembre (ECLI: ES:TS:2009:5621):

«la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente de error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Por ello, la discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulan una evaluación alternativa a la del órgano calificador, moviéndose dentro del aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto».

A mayor abundamiento, Resolución nº 306/2022, de 10 de marzo, del TACRC:

«La revisión de la apreciación del Órgano de Contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.

Para desvirtuar la valoración realizada por la Mesa de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio de la Mesa, resulta infundado o se aprecia que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, análisis que exige considerar el requerimiento del Órgano de Contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida por el licitador. La LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del licitador. En este contexto, la justificación del licitador debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma».

Para que en el presente caso pudiéramos obviar la aplicación de la antes citada discrecionalidad técnica sería preciso que la actuación del órgano de contratación no se encuentre debidamente motivada o incurra en error o en arbitrariedad, pues como es doctrinalmente aceptado, por todas Resolución nº 176/2017, de 14 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, «los órganos encargados de resolución de este tipo de recursos no han de sustituir el juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento o no. No obstante, el Tribunal puede considerar como elementos de control, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad, lo que obliga a examinar, como se ha hecho, la justificación y el informe emitido a efectos de determinar si la primera es o no suficiente y si los argumentos del informe técnico, aceptado por el órgano de contratación, son razonables para la decisión adoptada».

Tal y como se expuso en nuestra Resolución nº 074/2024, de 20 de septiembre, a la hora de analizar supuestos como el presente, «En primer lugar, hay que indicar que la decisión sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados corresponde al órgano de contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora, y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante, señalando el artículo 149.4 de la LCSP el posible contenido de la justificación de viabilidad que compete ofrecer al licitador.

En segundo lugar, sobre la motivación de la justificación de su oferta por parte del licitador, hemos de indicar que, siguiendo la doctrina marcada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), y que esta Comisión Jurídica ha manifestado ya

en resoluciones precedentes (Resolución nº 31/2020, de 11 de junio), no debe exigirse una justificación exhaustiva. La justificación del licitador temerario debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. También está fijado el criterio en relación al grado de "intensidad" que debe revestir la justificación del licitador: la exhaustividad en la justificación debe ser mayor cuanto mayor sea el grado de desproporción de la oferta (Resolución del TACRC 863/2017: "No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de dar explicaciones que justifiquen de forma satisfactoria el citado bajo nivel de precios o de costes propuestos y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, de forma que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede cumplir normalmente la oferta en sus propios términos. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser, en su caso, más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja. La decisión sobre la aceptación o no de la oferta debe atender a los elementos de la proposición y a la valoración de las alegaciones del contratista y las concretas circunstancias de la empresa licitadora").

En tercer lugar, la doctrina sobre las exigencias de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incursa en presunción de anormalidad, recogida en resoluciones del citado TACRC al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, en su Resolución nº 814/2020, de 17 de julio, ha declarado: "De esta manera, tal y como hemos señalado de forma reiterada, es el rechazo de la oferta el que exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados.

Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva, empero si es necesario una mínima valoración de los elementos de dicha oferta, y de las circunstancias y alegaciones dadas por la licitadora...)".

En cuarto lugar, y respecto a la revisión de la decisión del órgano de contratación, siguiendo también la doctrina marcada por el TACRC, y que esta Comisión Jurídica comparte, debemos tener en cuenta los siguientes parámetros (Resolución TACRC nº 306/2022, de 10 de marzo):

"La revisión de la apreciación del Órgano de Contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones, en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que, en buena medida, pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.

Para desvirtuar la valoración realizada por la Mesa de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio de la Mesa, resulta infundado o se aprecia que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, análisis que exige considerar el requerimiento del Órgano de Contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida por el licitador. La LCSP establece un procedimiento contradictorio para

evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del licitador. En este contexto, la justificación del licitador debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma».

En definitiva, teniendo en cuenta las consideraciones y la doctrina que hemos relatado, procede rechazar las causas de impugnación alegadas por la recurrente.

Por todo lo expuesto, esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales,

RESUELVE:

Primero. Desestimar íntegramente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de AMBLING Ingeniería y Servicios S.L. frente a la resolución de adjudicación del lote 3 «SUROESTE», dictada en el expediente de contratación 111/25, «*Servicio de depuración en varios municipios de la provincia de Badajoz*».

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida por imperativo legal.

Tercero. Declarar que no puede apreciarse temeridad o mala fe en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

Notifíquese a los interesados con indicación de que esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Diligencia para hacer constar que la presente resolución fue acordada por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura en sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2025.

En Mérida, a la fecha de firma electrónica.