



Recurso nº 1032/2025 C. A. Castilla-La Mancha 91/2025

Resolución nº 1238/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 11 de septiembre de 2025.

VISTA la reclamación interpuesta por D. A. C. G. , en representación de SIMA INGENIERÍA, S.L., contra la adjudicación de los lotes 1 y 2 del procedimiento “*Servicio de asistencia técnica para la digitalización y redacción de estudios y planes de abastecimiento y saneamiento vinculados a las actuaciones Tipo A del proyecto de digitalización del ciclo urbano del agua en Alcázar de San Juan (Expediente PCAUII00166 del PERTE de digitalización del ciclo del agua) en el marco del PRTR financiado por la Unión Europea NextGenerationEU*”, expediente PERTE2-01A/2025, convocado por el Consejo de Administración de Aguas de Alcázar, Empresa Municipal, S.A.U. el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación, el Consejo de Administración de Aguas de Alcázar, Empresa Municipal, S.A.U., se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 4 de abril de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el procedimiento para la adjudicación del contrato de “*Servicio de asistencia técnica para la digitalización y redacción de estudios y planes de abastecimiento y saneamiento vinculados a las actuaciones Tipo A del proyecto de digitalización del ciclo urbano del agua en Alcázar de San Juan (Expediente PCAUII00166 del PERTE de digitalización del ciclo del agua) en el marco del PRTR financiado por la Unión Europea NextGenerationEU*”, objeto dividido en dos lotes, con un valor total estimado de 437.114,49 euros.

Segundo. Tras los trámites oportunos, realizada la apertura de los sobres que integran las ofertas, la mesa de contratación en la sesión de 22 de mayo de 2025 acuerda requerir a la licitadora SIMA INGENIERÍA, S.L. –cuyas ofertas para los lotes 1 y 2 incurren en



presunción de oferta anormalmente baja–, para que presente las correspondientes justificaciones (ex artículo 149 LCSP). Recibidas las justificaciones, en fecha 3 de junio de 2025 se emite informe técnico en el que considera que la licitadora no ha justificado adecuadamente la baja ofertada para los lotes 1 y 2. Posteriormente, solicitado trámite de audiencia, SIMA INGENIERÍA, S.L. presenta escrito de justificación complementario del bajo nivel de costes ofertado en los lotes 1 y 2, el cual es objeto de posterior informe técnico de fecha de 11 de junio de 2025 en el que, tras examinar la justificación complementaria ofrecida por la licitadora para los lotes 1 y 2, reitera que *“la justificación es insuficiente e incompleta ya que no ha acreditado suficientemente la viabilidad de la oferta incurrida en valor anormal, no pudiendo constatar que el licitador pueda ofrecer el servicio en los términos ofertados.”*

La mesa de contratación, en sesión de 11 de junio de 2025 –con base en los informes técnicos de fecha 3 y 11 de junio de 2025–, se concluye que las ofertas no son viables y se propone la exclusión de la mercantil SIMA INGENIERÍA, S.L. para los lotes 1. Asimismo, se propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato para el lote 1 a la licitadora HIDRALAB INGENIERIA Y DESARROLLOS S.L., y para el lote 2 a la licitadora SOLUCIONES NORTH LINE S.L.

Mediante acuerdo del Consejo de Administración de 13 de junio de 2025 se acuerda la exclusión de la mercantil SIMA INGENIERÍA, S.L. en los lotes 1 y 2, por rechazo de la justificación de la baja de su oferta económica, así como la adjudicación del contrato para el lote 1 a la licitadora HIDRALAB INGENIERIA Y DESARROLLOS S.L., y para el lote 2 a la licitadora SOLUCIONES NORTH LINE S.L. En dicho acuerdo se indica que “Las licitadoras deberán presentar la documentación conforme se determina en la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas, que es la que se exige a la mejor oferta de conformidad con el artículo 150 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

La adjudicación fue publicada en la PLACSP el 26 de junio de 2025 (LCSP, en adelante).



Tercero. Con fecha 4 de julio de 2025, la mercantil licitadora SIMA INGENIERÍA, S.L. interpone la presente reclamación contra el acuerdo de adjudicación y contra su exclusión de ambos lotes, solicitando se declare nulo el acto recurrido, dejándolo en consecuencia sin efecto y se admitan sus ofertas para los lotes 1 y 2, así como el acceso completo al expediente de contratación, incluyendo la totalidad de las ofertas técnicas presentadas por los otros licitadores no declaradas confidenciales en el momento de su presentación y las solvencias de los adjudicatarios.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 8 de julio de 2025, en el que el órgano de contratación rebate cada uno de los motivos de impugnación.

Quinto. En fecha 17 de julio de 2025 la Secretaría del Tribunal dio traslado de la reclamación interpuesta a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que hasta la fecha conste la presentación de alegaciones.

Sexto. Por Acuerdo de este Tribunal de fecha 10 de julio de 2025 (notificado el 11 de julio) y dictado al amparo del artículo 58.1 b) del Real Decreto-Ley 36/2020, se declara que no se aprecia prima facie la concurrencia de causa de inadmisión del recurso y se acuerda conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP, en relación con el artículo 120.1 del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, ya que la entidad contratante es un poder adjudicador que no tiene la consideración de Administración



Pública, y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de 25 de septiembre de 2024 (BOE de 3 de octubre de 2024).

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del RD-ley 36/2020.

Segundo. En el expediente no consta fecha de notificación del acuerdo objeto de impugnación, por lo que, al haberse publicado en la PLACSP el 24 de junio y ser esta la fecha de referencia que señala la reclamante en su escrito, debe entenderse cumplido el plazo especial de diez días naturales, plazo que se aplica por tratarse de la impugnación del acuerdo por el que se excluye a la recurrente y se adjudica los dos lotes de un contrato cofinanciado con cargo a Fondos Next Generation-UE, ex artículo 58 del Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tercero. Estamos ante contrato de servicios cuyo valor estimado es de 437.114,49 euros, (superior al importe establecido en el artículo 1.1.b) del RDL 3/2020), se encuentra en relación con las actividades identificadas en el artículo 8 y el objeto de reclamación es la exclusión de la reclamante y la adjudicación de los lotes 1 y 2, susceptibles, por tanto, de reclamación en materia de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 119.1 y 2 b) y c) del citado Real Decreto Ley.

Cuarto. La reclamante en su condición de empresa licitadora en el procedimiento, cuyas ofertas han sido excluidas, ostenta la condición de legitimada para interponer el recurso ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo de la reclamación, la reclamante sostiene el indebido rechazo de sus ofertas, al entender acreditada la viabilidad económica de las mismas, sosteniendo que los informes técnicos que manifiestan lo contrario carecen de motivación adecuada. De otro lado, pone de manifiesto una serie de irregularidades con relación a la adjudicación del contrato para los lotes 1 y 2.



Así, tras exponer los diferentes puntos en los que se fundamenta su reclamación sostiene que:

“SIMA Ingeniería presenta una justificación de costes y plazos, con desglose de medios materiales y humanos para los distintos contratos, y por parte de la mesa se recibe y acepta un informe que, en el mejor de los casos, se limita a considerar que los medios aportados por SIMA (SUPERIORES a los exigidos por pliego como el propio informe reconoce indirectamente) son insuficientes sin motivar o justificar en qué cantidad o proporción; o se informa negativamente de medios materiales que cumplen los requisitos del pliego (software). (DOC 13 Y 14)

Además, en los informes de la mesa de contratación se ignora totalmente que se asignan recursos económicos para posibles cambios durante el contrato como, por ejemplo, la partida para compra de nuevas licencias de software o se establecen nuevos criterios de evaluación (trabajos de revisión de resultados de software, no comprometerse a las mejoras de los dos lotes porque se evalúan en conjunto al menos en el informe del lote 2, etc.).”

Asimismo, tras analizar la memoria justificativa del coste del contrato, señala que:

“Dicho de otra manera, el personal recogido en el estudio de costes de SIMA es SUPERIOR al recogido en pliego y en la memoria justificativa del contrato, por lo que no se justifica por parte de Aguas de Alcazar que en el análisis de las bajas de SIMA se considere insuficiente el personal y sus horas de trabajo adicionales aportados.

(...)

Es decir, la memoria afirma haber tenido en cuenta otros costes específicos para cada actuación, pero nunca desglosa: si bien se entiende que se considera que dentro de ese coste específico no se incluye mas costes de personal y medios, dado que se han considerado a parte. Esta memoria se limita a dar un valor fijo fuera del coste de personal sin justificación técnica o económica.



En ninguno de los informes presentes en el expediente, usados para evaluar las ofertas de SIMA Ingeniería se aporta desglose de estos precios o justificación de por qué el precio y los medios considerado por SIMA es insuficiente, cuando es superior al establecido en pliego. En cualquier caso es evidente que los costes de personal y medios considerados por el Órgano de Contratación para la tramitación del expediente de contratación son sensiblemente inferiores a los considerados por SIMA INGENIERÍA, más aun cuando SIMA pone a disposición medios personales y técnicos adicionales para la realización del trabajo.

En resumen, queda constatado que los costes considerados por el Órgano de Contratación para la realización de los trabajos se componen en cuanto a Personal y Medios del personal mínimo recogido en pliego y un 5% adicional para medios y desplazamiento, siendo dicho medios Personales y Técnicos inferiores en importe y cantidad a los ofertados y justificados por SIMA.

Por lo tanto, en ningún documento del expediente, se motiva el por qué se excluye la oferta de SIMA para cada lote.”

A modo de resumen de las argumentaciones empleadas en la reclamación son las siguientes:

“PRIMERO: No se ha seguido el procedimiento de adjudicación de forma correcta conforme a la normativa aplicable, pues la mesa y el órgano de contratación han incurrido, como mínimo, en las siguientes irregularidades:

- 1. Se acepta la exclusión de SIMA Ingeniería con base en unos informes de la propia mesa sobre las justificaciones de las bajas de cada lote cuyas conclusiones se pueden resumir en «se tienen dudas de la viabilidad» y «los medios se consideran insuficientes», a pesar que los medios especificados por SIMA en su cálculo de costes son SUPERIORES A LOS EXIGIDOS EN PLIEGO y SUPERIORES a los estimados en la memoria del cálculo de Presupuesto Base de Licitación.*
- 2. Se adjudican por parte del órgano de contratación, los lotes al mismo tiempo que se excluye a SIMA por lo anterior y DE FORMA PREVIA a la comprobación de solvencias por parte de la mesa.*



3. Se publica el anuncio de adjudicación, adjuntando el acta del órgano de contratación previa a la comprobación de solvencias, si es que se ha realizado dado que no consta en el expediente aportado por el Órgano de Contratación.

4. En el expediente al que se ha tenido acceso, no figura ningún documento o informe de la mesa sobre las solvencias de los adjudicatarios. Ni se aportan las memorias técnicas presentadas en el sobre B, a pesar de no tener constancia que hayan sido declaradas confidenciales.

5. No se informa en ningún momento del plazo para recurrir el acto de adjudicación o si aplica el artículo 58 del RDL 36/2020, y solo tras el requerimiento de SIMA se informa del plazo de 10 días naturales tras 7 días naturales de la adjudicación (5 días hábiles tras la solicitud de información por parte de SIMA), dificultando el derecho de defensa.

SEGUNDO: Los informes de la mesa de contratación de evaluación de las justificaciones de las bajas para ambos lotes presentadas por SIMA ingeniería, NO ESTÁN SUFICIENTEMENTE MOTIVADOS POR LOS SIGUIENTES HECHOS PROBADOS:

1. Los plazos otorgados a SIMA Ingeniería para presentar las justificaciones de estas bajas son el mínimo posible. 3 días, lo que limita la posibilidad de presentar un estudio de costes completo y profundo a nivel proyecto desglosado pormenorizadamente. Tras solicitud de audiencia por parte de SIMA, se vuelven a conceder 3 días para resolver las dudas de la mesa.

2. En el expediente, no se aporta documentación técnica más allá de Pliegos y Anuncio de Licitación, que permita establecer claramente cuales son los medios que se consideran necesarios para la realización de las actuaciones, ya que el PPT solo establece un personal mínimo a aportar con una dedicación parcial y los trabajos a realizar. La memoria de cálculo del PBL (no publicada), calcula el coste de este personal y le añade unos importes arbitrarios y no justificados o desglosados a cada actividad del contrato, pero que en cualquier caso queda claro que se tratan de costes adicionales a los de personal y medios, desconociéndose su naturaleza. Igualmente, no se establece ninguna estimación de duración de cada actividad, si no que se considera el plazo de ejecución y después se divide entre el número de actuaciones para obtener el coste de personal.

3. A pesar de lo anterior, SIMA Ingeniería presenta unos estudios de costes en el que se desglosan costes de personal y de personal adicional, de medios materiales, planificación temporal y asignación de recursos extras (humanos y materiales) a los mínimos exigidos por pliego, en consonancia con la memoria técnica presentada en el sobre B. El grado de detalle, desglose y concreción de estos estudios de costes está muy por encima de la documentación que figura en el expediente y acreditan fehacientemente que por una lado se han tenido en cuenta todas las actividades y costes asociados para la realización de los trabajos, así como la adscripción de medios adicionales tanto personales como técnicos para la realización del trabajo.

4. A pesar de lo anterior y solo 1 día después para la revisión de ambas justificaciones de baja (Lote 1 y Lote 2), la mesa responde con un informe para ambos lotes en el que se copian los argumentos de uno a otro. Peor aún, el propio informe de la mesa reconoce que los medios humanos considerados por SIMA Ingeniería en su estudio de costes son SUPERIORES a los mínimos exigidos por pliego y en la justificación económica del Expediente de Contratación y, aun así, considera estos medios INSUFICIENTES para la realización de los trabajos del pliego (mejoras incluidas), pero sin establecer que cuantía o proporción son insuficientes a su criterio.

5. Igualmente, considera que los medios materiales y el planning de trabajos son insuficientes sin establecer en que proporción o cuantía son insuficientes.

6. Además, establece nuevos criterios de evaluación no incluidos en los pliegos de forma totalmente injustificada o considera cuestiones ya evaluadas en el sobre B como negativas. Por ejemplo:

a. Considera que el software propuesto por SIMA Ingeniería en su memoria técnica no es apto para la realización de los trabajos, a pesar de cumplir con lo especificado en el pliego y haber sido objeto de evaluación en el sobre B, si que se haga indicación de este extremo.

b. Se exige a SIMA que considere como trabajos aparte de la jornada laboral del personal, trabajos propios de un ingeniero y su desempeño normal en el día a día, como es la supervisión de los resultados obtenidos por el software de cálculo.



c. Se penaliza el aviso legal de la empresa propietaria del software sobre la no asunción de responsabilidades de los resultados obtenidos, siendo este un aviso común a todos los softwares de cálculo y diseño, aspecto evaluado en el SOBRE B.

d. En el informe de evaluación de la baja del lote 2, se justifica la duda (que no la certeza) de insuficiencia de medios que motiva la exclusión en el hecho de que SIMA a optado a ambos lotes, cuando son contratos separados y podrán tener personal distinto o distintos adjudicatarios. Más importante aún, los pliegos no establecen impedimento para licitar a ambos lotes lo que es un criterio establecido a posteriori por la mesa de contratación.

TERCERO: La mesa de contratación muestra una clara falta de independencia desde el momento de su formación, pues:

1. La redactora del PPT y de la memoria de justificación del PERTE (dónde se incluye la memoria de cálculo del PBL), forma parte de la mesa como secretaria.

2. La redactora de la justificación del PERTE y el cálculo de costes, es un cargo jurídico, no técnico y este documento se utilizar para establecer el PBL.

3. Los informes de valoración de las bajas de SIMA, son realizados por conjuntos de técnicos que elevan dicho informe a la mesa, siendo los firmantes de dicho informe en 2/3 partes, miembros de la propia mesa, concretamente la Secretaria y el Presidente.

4. El Presidente de la Mesa, también es uno de los 2 firmantes de la valoración del Sobre B.

5. No se tiene constancia que se hayan excluido de las votaciones de la mesa de contratación en ningún momento, aquellos miembros que han realizado labores previas y durante el proceso de licitación en aspectos que finalmente deben ser valorados por la Mesa.

CUARTO: Falta de acceso al expediente que vulnera el derecho a defensa de SIMA Ingeniería, puesto que:

- 1. No se ha publicado informe de la mesa sobre la evaluación de las solvencias de los adjudicatarios, o no consta en la documentación aportada.*
- 2. Se adjudicó antes de cualquier comprobación de solvencias, según el propio anuncio de adjudicación publicado en la plataforma de contratación y el acta que adjunta.*
- 3. Tras la solicitud de acceso al expediente por parte de SIMA, se concedió el último día posible (5 días hábiles después). Esto es 2 días antes del fin de plazo para recurrir la exclusión de SIMA y la Adjudicación.*
- 4. No se han publicado todos los documentos del expediente en la plataforma de contratación.*
- 5. Se han censurado y recortado las ofertas técnicas aportadas sin que medie una declaración de Confidencialidad de los licitadores en el momento de presentación de su proposición.*

QUINTO: No se informa del plazo para recurrir las adjudicaciones a los licitadores del contrato. Solo se informa del plazo de 10 días conforme al artículo 58 del RDL 36/2020 tras solicitud de aclaración por parte de SIMA y se hace tras 7 días naturales, lo que vulnera el derecho de defensa de SIMA.”

Por su parte el órgano de contratación en su informe preceptivo sostiene la conformidad a derecho del acuerdo impugnado.

Sexto. Procede en primer lugar resolver sobre la solicitud de acceso al expediente de contratación formulada mediante otrosí en el recurso especial, ya que la eventual estimación de dicha solicitud determinaría la apertura de nuevo plazo para completar el recurso.

Para ello, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 52 LCSP cuando dispone:

“1. 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.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.

3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.”

Por su parte, el artículo 29.3 RPERMC, señala:

“3. Cuando el recurrente hubiera solicitado en el trámite previsto en el artículo 16 vista del expediente y el órgano de contratación se la hubiera denegado, el Tribunal, a la vista de lo alegado en el escrito de interposición y del informe del órgano de contratación, podrá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas, con carácter previo al trámite de alegaciones, y por plazo de cinco días hábiles, para que proceda a completar su recurso, concediendo en este supuesto un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados comparecidos en el procedimiento para que efectúen alegaciones.”

Y, el artículo 16 RPERMC, establece:

“1. 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 los artículos 140 y 153 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

La solicitud de acceso al expediente podrán hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.

2. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado anterior por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso con los efectos establecidos en el artículo 29.4 del presente reglamento.”

La pretensión de la reclamante tiene como presupuesto el supuesto incumplimiento por parte del órgano de contratación de la obligación de facilitar el acceso al expediente de contratación.

En el supuesto examinado, la mercantil reclamante considera que no ha tenido un acceso completo al expediente puesto que no se le ha dado traslado de toda la documentación aportada por las adjudicatarias –las ofertas técnicas presentadas por las otras licitadoras no declaradas confidenciales en el momento de su presentación, y las solvencias de las adjudicatarias–.

El órgano de contratación en su informe preceptivo dispone:

“En todo caso añadir que los datos considerados confidenciales (desarrollo y aplicación de conocimientos técnicos -know how- listado servicios prestados a terceros, listados trabajadores, titulación académica, experiencia profesional y demás documental, protegida por la normativa de protección de datos personales) no se han entregado en la copia del expediente al recurrente, se reitera en el marco de los datos considerados confidenciales.”

Pues bien, en el supuesto examinado, ateniendo al argumento principal de su reclamación y puesto que la reclamante ha tenido acceso a la motivación de la inadmisión de las

justificaciones del bajo nivel de costes ofertado para los lotes 1 y 2, no queda acreditado que falta de acceso de las ofertas técnicas de las adjudicatarias, respecto de las cuales no especifica el motivo por el que necesita su acceso, así como la documentación sobre su solvencia –teniendo en consideración que no reclama que no reúnan la solvencia exigible, sino simplemente que la adjudicación se ha producido supuestamente sin haber comprobado tal extremo–, determine indefensión material de la reclamante.

En este punto procede recordar que es doctrina de este Tribunal, señalada, entre otras, en nuestra reciente Resolución nº 822/2025, de 29 de mayo, que el acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la reclamación que se interponga como presupuesto del derecho de defensa del licitador no adjudicatario o excluido, y ha subrayado que la posibilidad que el artículo 52 de la LCSP ofrece a los licitadores debe entenderse circunscrita al ejercicio del derecho de defensa. En otras palabras, se ha explicado en anteriores ocasiones que no es necesario otorgar mayor acceso que aquel que resulte imprescindible para la formulación del recurso con las debidas garantías. Así, en la Resolución nº 1239/2022, de 13 de octubre (citada, entre otras, en las Resoluciones nº 244/2024, de 22 de febrero y 1604/2024, de 12 de diciembre) indicábamos que:

“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).

De acuerdo con el artículo 133 de la LCSP, los intereses en conflicto se producen entre el derecho de los licitadores a la confidencialidad de los documentos de su oferta que pudieran contener secretos profesionales o comerciales y cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, por una parte, y, por otra, el derecho de acceso al expediente del competidor excluido como garantía del derecho a recurrir”.

Por tanto, debemos concluir que la falta de acceso a la totalidad de la documentación aportada por las adjudicatarias no ha ocasionado indefensión alguna a la reclamante, quien ha podido formular alegaciones de forma amplia y detallada en relación con su propia exclusión. No existe vínculo alguno entre las ofertas técnicas de las adjudicatarias, que no han incurrido en presunción de anormalidad, y los motivos específicos por los que se considera que la recurrente no ha justificado adecuadamente su oferta; tampoco se anuda el acceso a dichas ofertas técnicas con algún motivo relacionado con una indebida adjudicación. Asimismo, la reclamante tampoco ha formulado ninguna alegación en contra de la solvencia de las adjudicatarias que pudiera motivar el acceso a la documentación que aquellas hubieran aportado a efectos de su acreditación.

Por todo ello, se deniega la concesión del trámite contemplado en los artículos 52.3 de la LCSP y 29.3 RD 814/2015.

Séptimo. Para resolver la cuestión principal objeto de debate –el supuesto indebido rechazo de las ofertas de la reclamante por falta de justificación de su baja, y la ausencia de motivación del rechazo, procede comenzar analizando lo dispuesto en el artículo 149 LCSP:

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

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

4. 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.”

De acuerdo con la normativa expuesta, apreciada la presunción de baja desproporcionada, el órgano de contratación debe cumplir los trámites establecidos en el artículo 149 LCSP, requiriendo justificación a la empresa incurso en temeridad, justificación que ha de ser examinada y evaluada por los servicios técnicos del órgano de contratación a fin de comprobar si queda suficientemente acreditada.

Asimismo, es doctrina reiterada de este Tribunal que es obligación del licitador explicar de forma suficientemente satisfactoria ese bajo nivel de precios ofertado, porque de no hacerlo así, el órgano de contratación rechazará su oferta, pero el hecho de que alguno de los licitadores esté incurso en presunción de anormalidad, no supone su exclusión automática, sino que corresponde al órgano de contratación valorar la justificación aportada, tras el requerimiento del artículo 149.4 y ponderar si, tras la misma, resulta o no viable la ejecución del contrato en los términos ofertados.

La doctrina sobre las exigencias de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad ha sido recogida en diversas resoluciones del Tribunal al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, en la Resolución nº 1254/2020, de 20 de noviembre (Recurso nº 959/2020), se ha declarado, resumiendo la doctrina al efecto que:

“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 (...).”



Igualmente, en la Resolución nº 968/2019, de 14 de agosto de 2019 (Recurso nº 870/2019), señalábamos lo siguiente:

“En materia de justificación de baja anormal o desproporcionada, debe tenerse en cuenta que las resoluciones anteriores a la normativa vigente aplicaban una doctrina que debe precisarse a la luz de las matizaciones introducidas por la LCSP, y en particular por la nueva redacción del artículo 149.4, párrafo tercero (...)

Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la LCSP (y antes el TRLCSP) establece la posibilidad de rechazar una proposición cuando se considere que no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormalmente bajos o desproporcionados.

Más en concreto hemos afirmado que el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al licitador incurso en anormalidad de su oferta la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación.

En definitiva, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP es obligación del licitador explicar de forma suficientemente satisfactoria ese bajo nivel de precios ofertado, porque de no hacerlo así el órgano de contratación rechazará su oferta.

Aplicando la doctrina de referencia a este caso puede observarse que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad y siendo sus alegaciones evaluadas por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos.

A este respecto, y como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside

la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Aplicando la doctrina expuesta, se observa que el órgano de contratación una vez apreciada la presunción de baja anormal en los lotes 1 y 2, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 de la LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad, y siendo sus alegaciones remitidas para evaluación por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible o no de cumplimiento en sus propios términos.

Cabe indicar –por lo que respecta a la alegación de la reclamante cuando pone de manifiesto el insuficiente plazo de 3 días hábiles concedido para presentar la justificación del bajo nivel de costes propuesto en sus ofertas–, que dicho plazo es el previsto en la cláusula 2.2 del PCAP no impugnado por la licitadora. Asimismo, no es cierto que se le concediera el mínimo plazo posible, 3 días, pues en la citada cláusula se recoge que se concederá un plazo “no superior a no superior a tres días hábiles”. Más aún, solicitando la reclamante un trámite de audiencia a fin de exponer con más detalle la justificación del bajo nivel de precios de su oferta para los lotes 1 y 2, se admitió informe justificativo complementario, el cual fue debidamente analizado por los técnicos y el resultado de dicha valoración quedó reflejado en el informe técnico de 11 de junio de 2025 que concluyó en el rechazo de las justificaciones ofrecidas.

En consecuencia, debe destacarse que, tras haber presentado inicialmente la justificación de su oferta incurso en presunción de anormalidad, y una vez emitido y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) un informe técnico que concluía con su rechazo, la recurrente tuvo conocimiento de los motivos concretos por los que dicha justificación fue considerada insuficiente y se le concedió un nuevo plazo de tres días para completar o subsanar su justificación, lo que le ofrecía la posibilidad de centrar su respuesta precisamente en solventar las deficiencias señaladas en el informe técnico, que actuaban

como una concreción del requerimiento inicial de justificación formulado al amparo del artículo 149.4 de la LCSP.

Este procedimiento, lejos de resultar lesivo o limitador, ha sido especialmente garantista para la recurrente, permitiéndole dos oportunidades sucesivas de justificar su oferta y, en la segunda de ellas, conociendo ya con detalle los aspectos considerados insuficientes por el órgano de contratación.

Dicho lo anterior, entrando en los motivos por los que se rechaza la justificación de las ofertas de la reclamante, debe partirse del principio de discrecionalidad técnica y que el control de este Tribunal ha de ceñirse a determinar si los informes técnicos del órgano de contratación motivan de forma adecuada y suficiente las razones por las que se consideran inviables las ofertas de la reclamante.

Así, procede traer a colación los argumentos ofrecidos en el informe preceptivo del órgano de contratación cuando, con referencia a la motivación contenida en los informes técnicos que obra en el expediente, analizando los motivos esgrimidos en el recurso, señala que:

1. Sobre la falta de datos en el PPT para determinar qué medios se consideran necesarios para la realización de las actuaciones y la insuficiencia del desglose de costes del PBL en la memoria

Al respecto, afirma el órgano de contratación que:

“El Pliego de Prescripciones Técnicas, tal como se puede ver en el expediente establece una indicación clara del contenido que debe incluir cada una de las nueve actuaciones incluidas en los dos lotes de abastecimiento y saneamiento, en base a las Actuaciones de Tipo A del “Proyecto de digitalización del ciclo urbano del agua en Alcázar de San Juan”, siendo:

LOTE 1: PLANES, ESTUDIOS Y DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO

Código Actuación	Título de actuación
A001.M001	Plan de emergencia ante situaciones de sequía
A002.M001	Plan sanitario respecto al RD 3/2023
A006.M001	Estudio para el diagnóstico, control y gestión de fugas estructurales en la red de abastecimiento
A007.M001	Estudio sobre la calidad del agua para consumo humano de la captación de Perdigueras
A008.M001	Plan Director de abastecimiento de agua en alta y baja
A009.M001	Redacción de proyecto constructivo de nueva conducción en alta desde la captación Perdigueras a Alcázar de San Juan

LOTE 2: PLANES, ESTUDIOS Y DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SANEAMIENTO

Código Actuación	Título de actuación
A003.M001	Plan director de gestión del sistema de saneamiento
A004.M001	Estudio de posibilidades de tratamiento terciario en EDAR para mejora del efluente
A005.M001	Plan de actuación ante situación de inundaciones

En este sentido, y dada la variedad de actuaciones (planes de emergencia de sequía y ante inundaciones, estudios de la calidad del agua, Planes directores de abastecimiento y saneamiento, estudios de tratamientos terciarios en una depuradora, etc.), la estructura de costes según se puede observar en la memoria justificativa del expediente, era incluir un personal mínimo como base para poder gestionar cada lote, añadiendo unos gastos de medios y desplazamiento, y posteriormente añadir un coste específico bruto que depende de cada actuación para poder ejecutarla con garantías. Tal como establece la propia memoria justificativa respecto a los costes específicos, estos son muy variables según cada actuación, según la documentación que requiera para la redacción del plan o estudio, así como los medios necesarios para obtener, analizar y preparar los datos para la realización de digitalizaciones requeridas de la red, o incluso datos de campo para el proyecto, o de carácter analítico para el estudio de calidad. Estos costes específicos pueden resultar en caso de algunas actuaciones, dependiendo de su naturaleza, muy superiores a los costes comunes de personal y medios.

Finalmente, según aparece en el PCAP, quedan reflejados los precios por actuación y Lote:



PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN			
SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA DIGITALIZACIÓN Y REDACCIÓN DE ESTUDIOS Y PLANES DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO VINCULADOS A LAS ACTUACIONES TIPO A DEL PROYECTO DE DIGITALIZACIÓN DEL CICLO URBANO DEL AGUA EN ALCAZAR DE SAN JUAN	Precio sin IVA €	IVA (21%)	Precio con IVA €
LOTE 1: PLANES, ESTUDIOS Y DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO	286.296,34	60.122,23	346.418,57
Plan de emergencia ante situaciones de sequía	9.301,11	1.953,23	11.254,34
Plan sanitario respecto al RD 3/2023	23.228,49	4.877,98	28.106,47
Estudio para el diagnóstico, control y gestión de fugas estructurales en la red de abastecimiento	40.618,11	8.529,80	49.147,91
Estudio sobre la calidad del agua para consumo humano de la captación de Perdiguerras	23.228,49	4.877,98	28.106,47
Plan Director de abastecimiento de agua en alta y baja	58.006,38	12.181,34	70.187,72
Redacción de proyecto constructivo de nueva conducción en alta desde la captación Perdiguerras a Alcázar de San Juan	131.913,76	27.701,89	159.615,65
LOTE 2: PLANES, ESTUDIOS Y DIGITALIZACIÓN DEL SISTEMA DE SANEAMIENTO	150.818,15	31.671,81	182.489,96
Plan director de gestión del sistema de saneamiento	58.006,38	12.181,34	70.187,72
Estudio de posibilidades de tratamiento terciario en EDAR para mejora del efluente	34.805,39	7.309,13	42.114,52
Plan de actuación ante situación de inundaciones	58.006,38	12.181,34	70.187,72
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN CONTRATO	437.114,49	91.794,04	528.908,53

Cabe mencionar que dichos presupuestos de licitación de las actuaciones coinciden con los presupuestos presentados en el Proyecto de digitalización del ciclo urbano del agua en Alcázar de San Juan, según el estudio de mercado que se realizó al efecto de preparar dicho proyecto en el año 2023. En este sentido, Aguas de Alcázar obtuvo la máxima puntuación (30 puntos sobre 30) en el apartado de Calidad técnica de la propuesta, entre los que se encontraba la definición del presupuesto de las actuaciones propuestas.

Por tanto, habiendo definido el contenido de cada actuación y habiendo desglosado de forma suficiente los costes de cada actuación para la Memoria Justificativa del expediente de contratación para poder establecer un precio por actuación, parece querer indicar la

mercantil SIMA que es Aguas de Alcázar quien deba tener que realizar un estudio detallado con la profundidad que requiere el artículo 149 de la Ley de Contratos del sector Público sobre las Ofertas anormalmente Bajas.”

2. Sobre el grado de detalle de los costes aportado por la licitadora, muy superior al previsto en los pliegos

Argumenta el órgano de contratación que: *“Tal como se puede comprobar en los informes técnicos realizados para evaluar la viabilidad de las ofertas de SIMA en los Lotes 1 y 2, queda claro que:*

- Realiza un desglose muy básico de los costes y no llega a relacionar en ningún momento dichos costes con las tareas y trabajos a realizar según la metodología que ella misma describe para la ejecución de las actuaciones en su oferta técnica. Simplemente, además de incorporar unas partidas alzadas para licencias y permisos, seguridad y salud y toma de muestras, considera el personal mínimo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) al que incrementa en unos porcentajes determinados (hasta 2,3 personas al 100% en el Lote 1 y 1,1 personas al 100% en el Lote 2). Como no establece más aclaración sobre las tareas a realizar por estas personas, ni qué perfiles tienen, los técnicos establecen en su informe, evidentemente: “nos siguen pareciendo insuficientes teniendo en cuenta la calidad y complejidad del servicio requerido y los plazos de ejecución necesarios, especialmente a la hora de valorar todos los compromisos adquiridos por SIMA en su oferta técnica respecto a las actuaciones a ejecutar, además de las propias mejoras.

En este sentido, falta correlación entre todas las funciones y tareas que establece en su Memoria Técnica entregada en el Sobre B, con las que ahora se pretende justificar económicamente, con un nivel de detalle muy bajo y careciendo de cuantificación”.

Por tanto, los informes técnicos sobre la justificación de la baja temeraria de SIMA, alertan que dichas justificaciones adolecen de, entre otras cosas, un detalle suficiente para poder confirmar que los recursos personales y materiales que de forma general han establecido se corresponden en realidad con tareas y tiempos que la mercantil SIMA se ha comprometido a ejecutar en su memoria técnica, y por tanto le faltan herramientas para poder garantizar la viabilidad de las ofertas.

En este sentido, recalcar que dichas ofertas técnicas fueron muy bien valoradas, obteniendo la máxima puntuación técnica en el Lote 2, y la segunda mejor puntuación técnica en el Lote 1. Lo que no llegan a justificar por tanto es esa gran calidad técnica de los planes y estudios que se han comprometido a realizar con unos costes muy por debajo del precio de licitación y de los otros competidores.”

3. Sobre el informe técnico –emitido tras la justificación complementaria aportada por la licitadora–, afirma la reclamante que, “los medios humanos considerados por SIMA Ingeniería en su estudio de costes son SUPERIORES a los mínimos exigidos por pliego y en la justificación económica del Expediente de Contratación y, aun así, considera estos medios INSUFICIENTES para la realización de los trabajos del pliego (mejoras incluidas), pero sin establecer que cuánta o proporción son insuficientes a su criterio.”

Al respecto, el órgano de contratación en su informe preceptivo se reitera en las anteriores consideraciones, puesto que considera que “incrementar en un cierto porcentaje el personal mínimo establecido en el PPT sin ninguna relación con las tareas que SIMA se comprometió a realizar en su Memoria Técnica no permite a los técnicos establecer un criterio adecuado para valorar su viabilidad, más allá de indicar hay muchas tareas complejas a realizar y que al no haber establecido más medios personales o materiales para realizarlas, parecen insuficientes, más incluso por los compromisos en las mejoras a realizar.”

4. Los informes técnicos no motivan adecuadamente por qué se considera que los medios materiales y el planning de trabajos de las ofertas aportadas por la reclamante son insuficientes.

Afirma el órgano de contratación que:

“En la misma línea que se ha explicado, los informes técnicos recogen la falta de detalle para poder evaluar de forma adecuada los costes de las distintas actuaciones que engloban cada lote. Así, en la justificación complementaria SIMA incluyó un planning de trabajos, pero al no asignar unos recursos personales y/o materiales a cada trabajo del planning, no es posible verificar que se ha realizado un adecuado estudio de costes que garantice la viabilidad de las ofertas. Más aún, en el caso de las mejoras, por ejemplo, se



indica una sola línea de trabajo. Por tanto, la conclusión a este respecto en el informe técnico tras las aclaraciones de SIMA, se concluye, que aunque SIMA añade en estas aclaraciones una planificación temporal (apartado 14 – Lote 1 y apartado 11 – Lote 2) y considera un total de 934 horas – Lote 1 y 553 horas – Lote 2, considerando tanto al Jefe de Proyecto como a los Ingenieros, queda de manifiesto, la clara insuficiencia de recursos para realizar todas las mejoras que el licitador se comprometió a ejecutar en ambos lotes, teniendo en cuenta los exigentes requerimientos solicitados en el apartado 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas y, más aún, cuando no realiza ningún tipo de desglose de la gran cantidad de tareas a ejecutar en las distintas mejoras, ni cuantifica dichos trabajos, que como se indicó en el informe, son críticos para confirmar que el licitador ha valorado económicamente de forma adecuada dichas mejoras.”

5.- Afirma la reclamante que se han introducido nuevos criterios de valoración no establecidos en los pliegos, en concreto: respecto del software propuesto por SIMA Ingeniería en su memoria técnica afirmando que no es apto para la realización de los trabajos; cuando se exige a SIMA que considere como trabajos aparte de la jornada laboral del personal, trabajos propios de un ingeniero y su desempeño normal en el día a día, como es la supervisión de los resultados obtenidos por el software de cálculo, y finalmente, que se penaliza el aviso legal de la empresa propietaria del software sobre la no asunción de responsabilidades de los resultados obtenidos, siendo este un aviso común a todos los softwares de cálculo y diseño.

Al respecto, el órgano de contratación sostiene que:

“Los informes técnicos sólo ponen de manifiesto que el Software GISWATER es un software gratuito que no garantiza los resultados obtenidos, y que por tanto requiere de una revisión muy importante por parte de personal experto durante la implementación de los trabajos para asegurar los resultados, tal como establecen sus desarrolladores en su página web(<https://www.giswater.org/descarga/>). Esto es, no se pone en duda de la valía del software, simplemente se hace constancia que requerirá de una supervisión importante según establecen los propios desarrolladores, y esa supervisión no se ve reflejada en la oferta económica de SIMA.”

(...)

“Una vez más, no se especifican qué recursos va a dedicar SIMA a las tareas de supervisión y control (horas de personal principalmente) de los resultados obtenidos en la utilización de este programa, para compensar la falta de garantías que el propio desarrollador del software reconoce.”

(...)

“No se penaliza este software, haciendo constar además que la puntuación técnica del Sobre B de SIMA fue muy alta. Simplemente se echa en falta los recursos necesarios para la supervisión del software de cálculo.”

6. Argumenta la reclamante que en el informe de evaluación de la baja del lote 2, se justifica la duda (que no la certeza) de insuficiencia de medios que motiva la exclusión en el hecho de que SIMA a optado a ambos lotes, cuando son contratos separados y podrán tener personal distinto o distintos adjudicatarios. Más importante aún, los pliegos no establecen impedimento para licitar a ambos lotes lo que es un criterio establecido a posteriori por la mesa de contratación.

Al respecto, en el informe preceptivo aportado al recurso se reitera que:

“El informe técnico, como ya se ha referido anteriormente, simplemente motiva que con los recursos que establece SIMA en su justificación para el Lote 2 (y de igual manera para el Lote 1), los recursos valorados son claramente insuficientes, además de indicar que no realiza ningún tipo de desglose de la gran cantidad de tareas a ejecutar en las mejoras, ni cuantifica dichos trabajos. Evidentemente no entra a valorar que SIMA haya optado a ambos lotes, ni establece tal punto como negativo.”

Asimismo, respecto de los argumentos empleados por la reclamante con relación a las innovaciones técnicas indicadas en el documento adicional de justificación para justificar el bajo nivel de costes propuestos, el órgano de contratación se remite a los argumentos ofrecidos en los informes técnicos:

- *“1. El uso de servidores propios para el procesado y almacenamiento de los datos digitales del proyecto NO son, a nuestro criterio, una mejora significativa en la optimización de costes del mismo, sino más bien una solución habitual a la hora de realizar este tipo de trabajos. Respecto a los algoritmos para la identificación de elementos singulares, como arquetas, indicar que, de cara a la digitalización de la red de distribución de agua se requiere igualmente de un trabajo de supervisión para confirmar a qué servicios (telefonía, agua, gas, electricidad, etc.) están asociadas dichas arquetas y elementos singulares. Y en todo caso, la mayor dificultad en la digitalización del sistema está en la propia red de distribución de agua, enterrada, y por tanto, no puede quedar definida por la simple identificación de las arquetas, como parece pretender el licitador.”*

- Por otra parte, con relación al argumento empleado por la reclamante sobre la formación específica en Big Data, Data's Science e IA, en los citados informes se manifiesta que:

“(...) para realizar este tipo de trabajos, las empresas licitadoras, evidentemente, deben disponer de personal con la formación adecuada. En ningún caso se entiende que este tipo de formación, insistimos, necesaria para poder realizar algunas de las actuaciones, sea una ventaja competitiva.”

- También, respecto al uso de sistemas de captación de datos mediante toma de imágenes 360, y uso del dron topográfico, el órgano de contratación se remite al criterio expuesto los informes técnicos—, en los que se dispone: *“esta tecnología sólo tendrá cierto interés en levantamiento topográfico de la red de saneamiento. y en cambio no resulta especialmente relevante, según nuestro criterio, para la mayoría de las actuaciones del proyecto de digitalización que hay que ejecutar en la presente licitación.”*

- Con relación a los algoritmos de sensibilidad para identificación de fugas, los técnicos consideran que: *“(...) independientemente del soporte que pudiera dar, se requiere de una importante labor de personal especializado para la adecuada identificación de potenciales fugas, así como para la interpretación de los datos que supuestamente aporta el algoritmo”.*

- Por último, respecto al uso común de la nube, en los informes técnicos se señala: *“NO es, a nuestro criterio, una mejora significativa en la optimización de costes del mismo, sino más bien una solución habitual a la hora de realizar este tipo de trabajos, de hecho, el uso*

de la nube en nuestros días para la compartición de datos en todas las tareas profesionales diarias, se convierte en una necesidad, y evidentemente no supone una ventaja competitiva.”

Pues bien, en los informes técnicos de (3 de junio y 11 de junio de 2025) se explicitan de forma motivada las razones por las que no se considera suficientemente justificado el bajo nivel de precios.

Descendiendo a los motivos por los que se rechazan las ofertas a los dos lotes, se desprende de los informes técnicos que la valoración de la justificación es fruto de un análisis conjunto de la oferta de la reclamante, teniendo en cuenta su oferta técnica, valorada con 28,60 puntos -lote1- y 31,33 puntos -lote 2- sobre los 35 puntos máximos, y las mejoras técnicas ofertadas en los criterios automáticos. Así, en este contexto en el que la oferta incura en presunción de anormalidad ofertaba a las mejoras técnicas, no resulta incompatible el hecho de que, aun ofertando un número de horas superior al mínimo establecido en el PPT, se estime que dicho número resulta insuficiente.

En los informes técnicos se destaca la necesaria información sobre el número de horas estimadas en cada una de las actuaciones previstas en el contrato, la base técnica de dichos costes, las metodologías de trabajo, los recursos técnicos adicionales o las medidas de eficiencia operativa que permitirían sostener la oferta económica plantea. En ellos se hace referencia a la *“falta correlación entre todas las funciones y tareas que establece en su Memoria Técnica entregada en el Sobre B, con las que ahora se pretende justificar económicamente, con un nivel de detalle muy bajo y careciendo de cuantificación económica o de recursos de muchas de las tareas que se comprometieron a realizar en la memoria técnica”*.

Es cierto que ni los pliegos ni el presupuesto base de licitación ni exigían ni presentan un nivel de detalle equivalente al que el informe técnico posteriormente considera necesario para valorar adecuadamente la viabilidad de la oferta. En principio, esta circunstancia podría ser un obstáculo para rechazar la justificación basándose exclusivamente en ese motivo, como se señaló en nuestra Resolución nº 1551/2022 en la que dijimos (el resultado es nuestro):

“En definitiva, y a modo de conclusión de las reflexiones que hemos hecho hasta el momento, podemos afirmar que, para la conformación de ese espacio en el que las ofertas realizadas se entienden aceptables sin ulteriores comprobaciones el órgano de contratación maneja determinadas hipótesis (técnicas, jurídicas y/o económicas). Tales hipótesis determinan el precio de mercado de la prestación, pero también los supuestos en que las ofertas consideradas anormalmente bajas deben ser consideradas inviables, precisamente por no haberlas observado (artículo 149.4, párrafo último de la LCSP). La existencia de tales hipótesis puede derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado (en el supuesto de que las prestaciones que conforman el objeto del contrato se negocien en un mercado suficientemente amplio como para acreditar un acuerdo generalizado sobre las referidas hipótesis entre quienes operen en aquel) o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico. Llegados a este punto, no podemos sino dar la razón al recurrente. Como ha quedado consignado en los Antecedentes, y según se deduce del informe sobre inicio de expediente, el Presupuesto Base de Licitación ha sido fijado a tanto alzado, como porcentaje del importe de los contratos afectados por los acuerdos colusorios, al que se añade un importe fijo «(...) para la gestión documental y preparación de escritos procesales», cuya determinación, siempre según el referido informe, se establece en función del número de expedientes de contratación y los elementos probatorios utilizados por la CNMC para dictar las correspondientes resoluciones sancionadoras.

Por su parte la cláusula 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, como ya hemos señalado, incorpora un criterio estandarizado, que de facto vincula la presunción de anormalidad a que la baja ofrecida se separe, en más de un determinado porcentaje, de la media de las bajas de las ofertas “contemplables”. No es ciertamente este momento

oportuno para contrastar las decisiones tomadas por el órgano de contratación en la elaboración de los Pliegos con las disposiciones de la LCSP.

Pero si para hacer notar sus efectos sobre la actuación controvertida. Y es que, si el órgano de contratación no ha explicitado las hipótesis sobre las que ha basado sus cálculos para la determinación del precio del contrato (y aún cabría afirmar que tales hipótesis no existen, en tanto resulta difícil advertirlas en la realización de cálculos a tanto alzado basados en parámetros que nada tienen que ver con el volumen de trabajo exigido en la ejecución del contrato), ni ha vinculado la presunción de anormalidad a tales hipótesis, excede el ámbito propio de la discrecionalidad técnica al pretender construirlas ex novo (pues así lo hace tanto con las horas exigidas por la ejecución del contrato como con la atribución a los socios de un porcentaje determinado de las mismas) para concluir la inviabilidad de la oferta del recurrente”.

En el supuesto que nos encontramos, se da la circunstancia de que a la reclamante se le ha concedido una segunda oportunidad de justificación con conocimiento de lo que el órgano de contratación considera que no se ha justificado en su documentación inicial y que es esencial para valorar la viabilidad de la oferta. El informe de 3 de junio, por tanto, actuó como una concreción del requerimiento inicial, indicando expresamente la necesidad de presentar aspectos importantes para la valoración de la oferta que no habían sido adecuadamente justificados.

No obstante, a pesar de que el requerimiento fuera concreto, asiste la razón a la reclamante cuando indica que el informe técnico se limita a señalar la insuficiencia de medios, sin especificar con precisión cuáles serían los medios necesarios o en qué medida resulta insuficiente la dotación de recursos presentada. Esta falta de concreción es especialmente relevante si se atiende a los datos objetivos de la oferta presentada.

Así, en el Lote 1, la equivalencia en número de horas de dedicación del equipo mínimo exigido por el pliego se corresponde con aproximadamente 1,05 Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (ICCP) a dedicación completa, mientras que en el Lote 2 la equivalencia sería de 0,7 ICCP a dedicación completa. Frente a ello, el licitador ha ofertado una

asignación de 2,3 y 1,1 ICCP respectivamente en los Lotes 1 y 2, lo que supone un incremento significativo sobre el mínimo exigido.

En estas condiciones, la calificación de la oferta como inviable por insuficiencia de medios requiere una especial y sólida motivación, que vaya más allá de una mera afirmación genérica, y que justifique técnicamente por qué la asignación de recursos del recurrente, notablemente superior a la exigida por el pliego, no se considera suficiente para cumplir con las prestaciones ofertadas.

Adicionalmente, debe señalarse que las mejoras técnicas asumidas por el licitador, en tanto que prestaciones adicionales de carácter voluntario, no parece que debieran exigir una dotación de recursos elevada, en términos comparativos con la exigible para la totalidad del objeto del contrato, salvo que el órgano de contratación acredite de forma objetiva que esas mejoras implican una carga de trabajo incompatible con los medios comprometidos. Además, las observaciones que realiza el informe al software propuesto por SIMA, que, a juicio del órgano de contratación, exige una mayor dedicación de supervisión y control, no resultan especialmente justificadas, pues, como señala la reclamante y no se rebate por el órgano de contratación, este tipo de avisos de no responsabilidad de los resultados se presenta en todos los softwares de cálculo o diseño usados en ingeniería y SIMA ha previsto una partida para la obtención de nuevas licencias de software en caso de que se considere necesario un software distinto o adicional a los exigidos en el pliego.

Como se ha señalado anteriormente, el pliego no solo no especifica el número de recursos por tareas que ahora se exige al reclamante, de tal forma que pudiera haber servido como referencia a la hora de formular la oferta, sino que la determinación del umbral de anormalidad, conforme al artículo 149.2 de la LCSP, se realiza exclusivamente sobre la base del precio ofertado, sin incorporar como factores de cálculo ni la puntuación obtenida en la oferta técnica ni la eventual asunción de mejoras voluntarias.

Por tanto, prima facie, y en contra del criterio que ahora sostiene el órgano de contratación, podría entenderse que la concurrencia de una elevada puntuación técnica y/o la oferta de mejoras no fue considerada como un elemento que incrementara el riesgo de inejecución del contrato, y que, por tanto, no resultaba determinante para activar la presunción de

anormalidad ni para valorar la viabilidad económica de la oferta. En consecuencia, resulta llamativo que dichas circunstancias pasen ahora a considerarse, en los informes técnicos, como factores clave para justificar si los recursos ofrecidos resultan o no suficientes.

En consecuencia, no puede aceptarse que, sin una explicación por parte del órgano de contratación, con algún tipo de sustento probatorio, sobre por qué entiende que los medios ofertados resultan insuficientes, teniendo en cuenta que suponen una diferencia sustancial respecto de lo exigido como mínimo, pueda resultar un argumento válido para la exclusión de un licitador. Huelga decir al respecto que, conforme a reiterada doctrina de este Tribunal, el rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, la lacónica mención a la insuficiencia recursos no satisface, a juicio de este Tribunal, tal estándar.

Conviene traer aquí a colación la reiterada doctrina de este Tribunal con relación a los estándares de motivación. Como indicábamos anteriormente, es la decisión de rechazar la oferta la que ha de ser particularmente motivada, al implicar una excepción al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa. Así, decía la Resolución 771/2025, de 23 de mayo:

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

En efecto, el artículo 149 LCSP exige del órgano de contratación un juicio de viabilidad si estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, lo cual significa que la exigencia de motivación ha de ser rigurosa para el caso de que se rechace la oferta, pues supone una excepción al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa pero, en caso de conformidad, no se requiere que se expliquen de manera exhaustiva los motivos de aceptación.

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

En consecuencia, dado que el motivo principal para el rechazo de la justificación de la recurrente carece de la fundamentación requerida, produciendo indefensión al licitador, puesto que no le permite ejercer adecuadamente su derecho de defensa, procede estimar este motivo de impugnación y retrotraer las actuaciones a fin de que se dicte un nuevo acto debidamente motivado, recabando, a tal fin un nuevo informe que refleje el asesoramiento técnico del servicio correspondiente (artículo 149.4 de la LCSP) y que se atenda a los estándares de motivación apuntados.

Octavo. Resta abordar las restantes infracciones manifestadas por la reclamante:

En primer lugar, sobre la alegada imparcialidad de la mesa de contratación –argumentando al respecto que: *"la redactora de la justificación del PERTE y el cálculo de costes, es un cargo jurídico, no técnico y este documento se utilizar para establecer el PBL"; "los informes de valoración de las bajas de SIMA, son realizados por conjuntos de técnicos que elevan dicho informe a la mesa, siendo los firmantes de dicho informe en 2/3 partes, miembros de la propia mesa, concretamente la Secretaria y el Presidente"; "el Presidente de la Mesa, también es uno de los 2 firmantes de la valoración del Sobre B"; "no se tiene constancia que se hayan excluido de las votaciones de la mesa de contratación en ningún momento, aquellos miembros que han realizado labores previas y durante el proceso de licitación en aspectos que finalmente deben ser valorados por la Mesa."*–, a juicio de este Tribunal dichas alegaciones no constituyen argumento suficiente para sostener que la imparcialidad de la mesa de contratación se ha visto comprometida.

En primer lugar, procede traer a colación lo indicado por el órgano de contratación cuando señala que: *"No obstante, debe añadirse que la recurrente alude a que uno de los miembros de la Mesa de Contratación ha intervenido en el PPT. Sin embargo, nada más lejos de la*



realidad, ya que la Memoria Justificativa a la que se refiere SIMA es un Informe jurídico del Pliego de Cláusulas Administrativas, como se desprende de su contenido.”.

Asimismo, cabe recordar que el artículo 326.5 de la LCSP lo que impide es que aquellos que han participado en la elaboración de los pliegos participen también a su vez en la valoración de las ofertas, cuestión que –dicho lo anterior– nada tiene que ver con las alegaciones de la reclamante y, de otro lado, tal y como afirma el órgano de contratación en su informe preceptivo, las reglas contempladas en el artículo 326 de la LCSP resultan de aplicación facultativa en el caso de poderes adjudicadores que no son administraciones públicas, como así resulta de lo dispuesto en la “*Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a los órganos de contratación en relación con diversos aspectos relacionados con la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público*” de 28 de febrero de 2018.

En segundo lugar, sostiene la reclamante que se adjudican por parte del órgano de contratación los lotes 1 y 2 de forma previa a la comprobación de las solvencias.

Pues bien, en el examen del expediente de contratación remitido se ha podido comprobar que, en el acta de la mesa de contratación de 11 de junio de 2025 se formuló requerimiento a las licitadores propuestas como adjudicatarias para aportar la documentación prevista en la cláusula 15 del PCAP (es decir, la documentación exigible en el artículo 150.2 de la LCSP) en el plazo de 10 días hábiles, obrando en el expediente la referida documentación respecto de las licitadoras adjudicatarias (documentos 13 y 14 del expediente administrativo remitido), por lo que ningún defecto invalidante cabe atribuir a los actos de adjudicación.

Resta indicar que la falta de información del plazo para recurrir el acto de adjudicación, así como la aplicación del artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, tampoco constituye un defecto invalidante, ni le ha dificultado el derecho de defensa de la reclamante, prueba de ello es el que ha podido interponer la reclamación, ejerciendo en tiempo y forma su derecho de defensa.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar la reclamación interpuesta por D. A. C. G. , en representación de SIMA INGENIERÍA, S.L., contra la adjudicación de los lotes 1 y 2 del procedimiento “*Servicio de asistencia técnica para la digitalización y redacción de estudios y planes de abastecimiento y saneamiento vinculados a las actuaciones Tipo A del proyecto de digitalización del ciclo urbano del agua en Alcázar de San Juan (Expediente PCAUII00166 del PERTE de digitalización del ciclo del agua) en el marco del PRTR financiado por la Unión Europea NextGenerationEU*”, expediente PERTE2-01A/2025, convocado por el Consejo de Administración de Aguas de Alcázar, Empresa Municipal, S.A.U, de conformidad con el Fundamento de Derecho Séptimo.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES