



Expediente: 93/2025

ACUERDO 85/2025, de 17 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L. frente al acuerdo de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios “*Plan de gobernanza del suministro de aguas potables en el Valle de Erro*”, licitado por Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA) publicó el 14 de agosto de 2025 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de servicios “*Plan de gobernanza del suministro de aguas potables en el Valle de Erro*”.

A dicho contrato concurrieron EUNATE CÍA DE INGENIERÍA, S.L. y ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L.

SEGUNDO.- Con fecha 9 de septiembre, la Mesa de Contratación abrió la oferta de los licitadores, constatando que la oferta económica presentada por ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L., ascendía a 18.500 euros y la presentada por EUNATE CÍA DE INGENIERÍA, S.L. a 24.400 euros, apreciando que la presentada por la primera era anormalmente baja conforme a lo dispuesto en la cláusula 19 del pliego, por lo que se le requirió su justificación.

Presentada dicha justificación y tras su valoración técnica, la Mesa de Contratación acordó su exclusión por no justificar suficientemente el precio o coste propuesto.

La notificación de dicha exclusión se produjo el 18 de septiembre.

TERCERO.- Con fecha 28 de septiembre, ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la exclusión de su oferta.

Expone la reclamante los siguientes hechos:

1. Que de conformidad con la cláusula 19 del pliego, cuando concurren dos licitadores, una oferta se considera anormalmente baja si es más de 20 puntos porcentuales inferior a la otra.

Que la oferta de ALÍNEA implica una baja del 28,85% respecto al presupuesto de licitación, y que el pliego prevé que, si solo concurriera una oferta, sería válida y no anormal cualquier baja igual o inferior al 25%. Por tanto, la diferencia entre la baja de ALÍNEA y el umbral previsto es de tan solo 3,85 puntos porcentuales, lo que evidencia su escasa entidad a efectos de valorar la eventual anormalidad de la oferta.

Además, la partida de imprevistos incluida en la justificación de la oferta económica permite cubrir holgadamente dicho diferencial, de forma que, en términos de cobertura de costes y viabilidad económica real, la baja efectiva quedaría por debajo del 25%. En estas condiciones no puede hablarse de una anormalidad intensa, siendo exigible un análisis motivado, individualizado y ponderado conforme a la doctrina del TACPN.

2. La justificación económica se elaboró conforme a las tareas del pliego de prescripciones técnicas (PPT), teniendo en cuenta la interconexión funcional de las actuaciones y la inviabilidad técnica de fraccionarlas en unidades aisladas. Tal como se indicó en la página 9 de la justificación, la oferta responde a una planificación global, no a valoraciones parciales inconexas.

3. Respecto a la alegación de “infradotación de medios personales y técnicos” contenida en el fundamento jurídico nº 3 del informe técnico de NILSA:

- Aplicando un incremento proporcional del 10% en concepto de gastos generales al coste directo de las actuaciones 3.4, 3.6 y 3.7 del PPT, ofertadas en 1.920 euros, el coste total asciende a 2.112 euros.

- Comparado con el importe base de licitación para estas actuaciones (3.500 euros), resulta una diferencia de valoración económica de 1.388 euros, plenamente cubierta con las partidas de imprevistos (925 euros) y, en su caso, con parte del beneficio empresarial (1.375 euros).

Este análisis acredita de forma objetiva la suficiencia económica y técnica de la oferta, tal como consta en la justificación aportada, demostrando la capacidad real de ejecución en los términos previstos en el pliego.

4. En cuanto a las horas asignadas a las visitas de campo, no valoradas como unidades independientes en la oferta económica, cumplen una doble función: la recogida de datos y la actualización de redes prevista en el apartado 3.4 del PPT. Se integran en una planificación unificada que optimiza los recursos y asegura la viabilidad técnica de la oferta. El informe técnico omite esta interconexión al valorar las horas de manera aislada, sin atender a su relación directa con la planificación integral de los trabajos ni a la optimización de recursos prevista en la oferta.

5. Asimismo, en el “Inventario de Recursos Conocidos”, el importe base de licitación era de 1.000 euros, mientras que la oferta de ALÍNEA lo valoró en 2.500 euros, es decir, 1.500 euros por encima del valor base (más los gastos generales), lo que evidencia que no existe un patrón generalizado de infradotación en las distintas partidas y que el análisis parcial distorsiona la realidad económica global de la oferta.

6. El informe técnico no cuestiona en ningún momento el cumplimiento del convenio colectivo ni de los costes laborales, adoptados con márgenes suficientes de

seguridad para garantizar tanto las condiciones laborales como la correcta ejecución del contrato.

7. Finalmente, la oferta se presentó bajo el principio de riesgo y ventura del contratista (artículo 18.3 de la LFCP), asumiendo esta parte la ejecución íntegra en las condiciones ofertadas, sin que exista prueba técnica objetiva que acredite la imposibilidad real de su cumplimiento, conforme exige la jurisprudencia del TACPN, y sin que en este caso se haya aportado prueba alguna suficiente que justifique la exclusión.

Señala, a continuación, los siguientes fundamentos de derecho:

1º. Motivación reforzada exigida por el artículo 98 de la LFCP

Señala que el artículo 98 de la LFCP establece que la admisión o exclusión de ofertas anormalmente bajas debe sustentarse en una resolución motivada, donde se indiquen los extremos concretos de la oferta que impiden su viabilidad, no pudiendo acudir a afirmaciones genéricas.

Alega que en este caso el informe técnico no identifica partidas concretas con cuantificaciones precisas ni explica cómo la ejecución resultaría inviable, incumpliendo el artículo 98 y la doctrina consolidada del TACPN y del TACRC.

2º. Principio de valoración global y rechazo del fraccionamiento por partidas

Manifiesta que la cláusula 19 del pliego establece que la baja debe valorarse sobre el importe total del contrato, salvo que se disponga expresamente lo contrario, y que cualquier análisis parcial de partidas debe respetar la coherencia global de la oferta.

Alega que, en procedimientos tramitados ante el TACPN, como en su Acuerdo 57/2016, del 11 de noviembre de 2016, se ha rechazado la exclusión de ofertas cuando

el pliego no exige desglose por unidades y la oferta global cubre holgadamente los costes.

Igualmente indica que el informe técnico impugnado ha procedido a valoraciones aisladas (horas por tarea, medios, etc.), sin considerar la planificación global, la interconexión de actuaciones ni las partidas que incluso superan sus importes de licitación, lo que contradice la regla de valoración integral exigida por el pliego y la doctrina del TACPN.

3º. Proporcionalidad, libre concurrencia y carácter excepcional de la exclusión

Señala que la exclusión de una oferta más ventajosa es una medida excepcional que debe aplicarse restrictivamente y con motivación suficiente, respetando los principios de proporcionalidad y libre concurrencia (artículos 1 y 116 de la LFCP), y que la diferencia de apenas 3,85 puntos porcentuales respecto al umbral del 25% que el propio pliego considera admisible no puede justificar una exclusión automática, máxime cuando la oferta incluye partidas de imprevistos y beneficio que cubren holgadamente esa diferencia.

4º. Principio de riesgo y ventura del contratista

Manifiesta que el artículo 18.3 de la LFCP establece que el contratista ejecuta el contrato a su riesgo y ventura, asumiendo eventuales contingencias económicas u organizativas, y que no existe prueba técnica objetiva e inequívoca para acordar la exclusión de la oferta.

5º. Cumplimiento del convenio colectivo y costes laborales

Alega que la oferta ha calculado los costes laborales conforme al convenio colectivo aplicable, con márgenes suficientes para garantizar condiciones de trabajo adecuadas y la correcta ejecución del contrato, y que el TACPN ha destacado en varios acuerdos que cuando una oferta respeta las obligaciones laborales y sociales, esa

circunstancia refuerza su viabilidad y no puede considerarse indicio de infradotación o inviabilidad. Así, en ausencia de objeciones técnicas al respecto, este elemento confirma la adecuación y solidez económica de la oferta presentada.

Atendiendo a lo expuesto, solicita que se declare la nulidad del acuerdo impugnado, por vulnerar el artículo 98 de la LFCP, la cláusula 19 del pliego, así como la doctrina del TACPN y del TACRC, al carecer de motivación suficiente, haber realizado un análisis fragmentado contrario al pliego y no haber acreditado objetivamente la inviabilidad técnica o económica de la oferta, así como que se ordene su admisión sin necesidad de retrotraer el procedimiento para una nueva valoración que no aportaría elementos sustantivos adicionales.

Subsidiariamente, para el caso de que no se estime procedente la anulación directa de la exclusión y la admisión inmediata de la oferta, que se acuerde la reapertura del trámite de justificación, con obligación expresa del órgano de contratación de emitir un informe técnico motivado, individualizado y basado en parámetros objetivos, limitado exclusivamente a los aspectos ya controvertidos en la primera resolución, sin incorporar nuevos motivos de exclusión ni aplicar criterios distintos a los ya analizados.

Por último, solicita que se garantice que cualquier actuación administrativa posterior respeta los principios de igualdad de trato, libre concurrencia, proporcionalidad y transparencia.

CUARTO.- Con fecha 28 de septiembre se requirió al órgano de contratación la aportación del correspondiente expediente, así como, en su caso, de las alegaciones que estimase convenientes, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP.

Transcurrido el plazo de dos días hábiles legalmente previsto, se reiteró la solicitud con fecha 1 de octubre, advirtiéndose que el plazo de resolución de la reclamación quedaba en suspenso hasta la aportación completa del expediente durante un plazo máximo de cinco días naturales contados desde el mismo día de la notificación del requerimiento, así como que, transcurrido dicho plazo sin que se hubiera aportado

aquel, se continuaría con la tramitación de la reclamación, y que las alegaciones que pudieran formularse extemporáneamente no serían tenidas en cuenta para la adopción del acuerdo correspondiente.

Finalmente, el 3 de octubre el órgano de contratación aportó el expediente de contratación, así como un escrito de alegaciones, en el que manifiesta lo siguiente:

1ª. Que, conforme a los parámetros previstos en la cláusula 19 del pliego, nos encontramos ante una oferta objetivamente incurso en presunción de anormalidad, condición que ha sido libre e incondicionalmente asumida, tanto por la entidad adjudicadora al configurar el pliego de condiciones, como por las empresas licitadoras al presentar sus ofertas.

2ª. Que el artículo 98.3 de la LFCP impone que el órgano de contratación requiera al licitador una justificación y que, a la vista de la misma, *“solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos”*.

Señala que la doctrina de este Tribunal es constante en este sentido: corresponde al licitador acreditar que su oferta es viable en las condiciones comprometidas y que, si la justificación resulta insuficiente, procede su exclusión; no existe viabilidad económica cuando se incumplen determinaciones técnicas esenciales del proyecto que forma parte de los pliegos; y que lo relevante no es el exceso sobre el umbral, sino la explicación y acreditación de la viabilidad real de la oferta.

Manifiesta que la Sentencia 99/2023 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra confirmó la exclusión de una oferta que no justificaba todos los costes de personal necesarios para la ejecución del contrato, y la Sentencia del TJUE de 15 de septiembre de 2022 (C-669/20, Veridos) recordó que, en caso de sospecha de anormalidad, el poder adjudicador está obligado a verificar si la oferta es seria y viable, atendiendo a todos los elementos pertinentes, incluso cuando sólo concurren dos licitadores.

3ª. Que la exclusión de la oferta de ALÍNEA se fundamenta en que su justificación no acreditó satisfactoriamente la viabilidad de la proposición económica, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 98 de la LFCP y en el pliego de la licitación.

Alega que, como recoge el informe técnico de exclusión, la propia justificación de ALÍNEA revela contradicciones insalvables al reconocer un coste real superior al ofertado, lo que reconoce la propia empresa en el hecho expositivo octavo de su reclamación.

Asimismo, alega que no puede prosperar su alegación consistente en que el análisis debe hacerse “*en conjunto*” y que el diferencial se compensaría con los imprevistos o el beneficio empresarial. Señala que el pliego prevé en su cláusula 17.1 la exclusión de las ofertas en las que el propio licitador reconozca errores o inconsistencias que las hacen inviables, y que es la propia reclamante la que reconoce en su informe justificativo costes superiores a lo presupuestado, incurriendo en una de las causas de exclusión expresamente previstas.

Señala que tampoco puede aceptarse la interpretación que hace ALÍNEA de la cláusula 19 del pliego, como si la baja detectada fuese en sí misma asumible, y manifiesta que la justificación se mostró insuficiente y contradictoria, revelando la imposibilidad de ejecutar el contrato a los precios ofertados.

4ª. Que, respecto a las alegaciones del recurso, cabe señalar lo siguiente:

a) Motivación reforzada exigida por el artículo 98 de la LFCP

Señala que ALÍNEA sostiene en su recurso que la exclusión de su oferta carece de la motivación reforzada exigida por la doctrina de este Tribunal y del TACRC, citando de manera fragmentaria diversos acuerdos y resoluciones que no responden al tenor literal de dichos pronunciamientos, sino a una interpretación interesada que desvirtúa su contenido real.

Alega que en el presente procedimiento se emitió un informe técnico motivado y concreto que identifica partidas en las que el propio licitador reconoce costes superiores a lo ofertado, por lo que se concluyó la justificación insuficiente de la oferta y su consiguiente inviabilidad, motivación reforzada suficiente a los efectos del artículo 98 de la LFCP y de la doctrina de este Tribunal.

b) Principio de valoración global de la oferta

Manifiesta que ALÍNEA invoca que su oferta debe analizarse en conjunto y no por partidas aisladas, apoyándose en la cláusula 19 del pliego, pero señala que dicha cláusula únicamente fija los criterios para determinar la presunción de anormalidad, no eximiendo al licitador de justificar con precisión la viabilidad de su proposición.

Alega que la valoración global de la oferta no puede servir de refugio para compensar incoherencias internas, y que la propia memoria de ALÍNEA reconoce partidas en las que el coste real supera lo ofertado, siendo así que estos déficits no pueden ser absorbidos por los imprevistos ni por el beneficio empresarial, pues equivaldría a alterar a posteriori el contenido de la oferta.

c) Proporcionalidad, libre concurrencia y carácter excepcional de la exclusión

Señala que la oferta supera con holgura el umbral objetivo de anormalidad fijado en el pliego, así como que la exclusión se produjo tras la justificación del licitador, por lo que en ningún caso se trató de una exclusión automática, como defiende la recurrente.

d) Principio de riesgo y ventura

Alega que este principio no exonera de acreditar la viabilidad en el trámite del artículo 98 de la LFCP y que, como recordó la Sentencia 99/2023, antes citada, la Administración contratante es quien mejor conoce sus necesidades y la forma de satisfacerlas, y su criterio técnico motivado prevalece si el licitador no lo desvirtúa.

e) Cumplimiento del convenio colectivo y costes laborales

Señala que el informe técnico de exclusión en ningún momento ha cuestionado su cumplimiento.

Solicita, atendiendo a lo expuesto, la desestimación de la reclamación especial interpuesta.

QUINTO.- El 3 de octubre se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas al objeto de que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, no habiéndose formulado alegación alguna.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA) se encuentra sometida a lo dispuesto en la LFCP conforme a su artículo 4.1.e), siendo susceptibles de impugnación los actos de trámite o definitivos que excluyan a los licitadores o perjudiquen sus expectativas, a tenor del artículo 122.2.

SEGUNDO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador que acredita un interés directo o legítimo, cumpliendo con ello el requisito establecido en los artículos 122.1 y 123.1 de la LFCP.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124.3.c) de la LFCP.

QUINTO.- Como se ha indicado, el objeto de la reclamación es la exclusión de la oferta de la reclamante del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios “Plan de gobernanza del suministro de aguas potables en el Valle de Erro”, por no justificar suficientemente el precio o coste propuesto, conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la LFCP.

Alega la reclamante falta de motivación de la decisión adoptada, haber realizado un análisis fragmentado contrario al pliego y no haber acreditado objetivamente la inviabilidad técnica o económica de la misma, y solicita que se declare la nulidad de dicha exclusión y se ordene la admisión de la oferta, y, subsidiariamente, que se acuerde la reapertura del trámite de justificación en caso de que no se estime procedente ordenar su inmediata admisión, con obligación expresa del órgano de contratación de emitir un informe técnico motivado, sin incorporar nuevos motivos de exclusión ni aplicar criterios distintos a los ya analizados.

El órgano de contratación, por su parte, solicita la desestimación de la reclamación alegando que la decisión de excluir la oferta se encuentra debidamente motivada, y que la propia justificación de la oferta revela contradicciones insalvables en su formulación.

Expuestas sucintamente las posiciones de las partes, con carácter previo al análisis de las cuestiones planteadas, ha de realizarse una precisión respecto al alcance del pronunciamiento solicitado a este Tribunal, en tanto que la reclamante solicita que se declare la nulidad de dicha exclusión y se ordene la admisión de su oferta, pretensión que no puede prosperar puesto que este Tribunal no puede declarar, como consecuencia de la eventual anulación de la exclusión de la oferta, que la misma haya de ser admitida, siendo esta una función atribuida a la Mesa de contratación por el artículo 51.1.f) de la LFCP. Así, tal como declarábamos en nuestro Acuerdo 59/2015, de 23 de julio, con cita del Acuerdo 113/2020, de 24 de noviembre, este Tribunal *“tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de*

los recursos administrativos el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de modo que de existir tales vicios hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando se repongan las actuaciones al momento anterior al que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal - so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical conforme a lo dispuesto en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre - pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso, la Mesa de Contratación, órgano al que le corresponde analizar la documentación aportada por las personas licitadoras en orden a la justificación de ofertas anormalmente bajas, y del propio órgano de contratación, único al que corresponde dictar el acto de adjudicación.”

Efectuada la anterior precisión, la controversia se centra en determinar si la exclusión de la oferta anormalmente baja de la reclamante, adoptada por la Mesa de contratación, resulta ajustada a Derecho, para lo que ha de partirse de la regulación de las ofertas anormalmente bajas contenida en el artículo 98 de la LFCP, que dispone lo siguiente:

“1. El pliego determinará, por referencia al precio de licitación o al resto de ofertas presentadas, las condiciones para considerar anormalmente baja una oferta atendiendo al objeto de la prestación y las condiciones del mercado.

Cuando se presente una oferta anormalmente baja que haga presumir que no va a ser cumplida regularmente, antes de rechazar la oferta se comunicará dicha circunstancia a la persona afectada para que en el plazo de cinco días presente la justificación que considere oportuna.

La petición de información que se dirija a la licitadora deberá formularse con claridad de manera que esté en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta, especificando el parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

2. La justificación de la oferta podrá referirse, entre otras cuestiones, a las siguientes:

a) El ahorro que permite el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas o las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone quien licita para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por quien licita.

d) El cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o en las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo XIV de la Directiva 24/2014.

e) El cumplimiento por parte de los subcontratistas, de las obligaciones recogidas en el apartado anterior.

f) La posible obtención de una ayuda estatal por parte quien licita. Si el órgano de contratación decide rechazar la oferta por considerar que la ayuda estatal es ilegal, deberá informar de ello a la Comisión de la Unión Europea.

3. La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos.

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico de las personas cuyo conocimiento se considere apropiado para valorar los extremos contemplados en la justificación.

4. En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba 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 la presente ley foral.”

Dicha previsión legal trae causa del Considerando 103 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, conforme al cual “Las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los

suministros o los servicios podrían estar basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, económico o jurídico. Cuando el licitador no pueda ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El rechazo debe ser obligatorio en los casos en que el poder adjudicador haya comprobado que el precio y los costes anormalmente bajos propuestos resultan del incumplimiento del Derecho imperativo de la Unión o del Derecho nacional compatible con este en materia social, laboral o medioambiental o de disposiciones del Derecho laboral internacional”.

En relación con la aplicación de dichos preceptos este Tribunal ha dictado una prolija doctrina. Así, en el Acuerdo 5/2024, de 1 de febrero, expusimos que la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. Igualmente, que la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática. Por ello, la apreciación de la anormalidad de una oferta requiere la previa tramitación de un procedimiento en el que se solicite el informe del servicio técnico correspondiente y se dé oportunidad al licitador identificado para que demuestre que su proposición puede ser cumplida; así, la STJUE de 27 de noviembre de 2001 (asuntos acumulados C-285/99 y C-286/99. ECLI:EU:C:2001:640) señala que la identificación de una oferta desproporcionada exige al poder adjudicador que solicite por escrito las “(...) *precisiones sobre los concretos elementos de la oferta sospechosa de anomalía que le hayan hecho albergar dudas y valore después dicha oferta a la luz de las justificaciones facilitadas por el licitador afectado en respuesta a la referida petición, y que es necesario que (...) cada licitador sospechoso de haber presentado una oferta anormalmente baja disponga de la facultad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes de su oferta en un momento –que necesariamente ha de ser posterior a la apertura de todas las plicas– en el que tenga conocimiento no sólo del umbral de anomalía aplicable a la correspondiente licitación y del hecho de que su oferta haya perecido anormalmente*

baja, sino también de los puntos precisos que hayan suscitado las dudas de la entidad adjudicadora.”

Sobre la justificación de su oferta por el licitador afectado, hemos puesto de manifiesto que no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo, dada la viabilidad y seriedad de la misma. Así como que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos, no teniendo ninguno de ellos carácter vinculante. Igualmente, que *“La justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que, conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones”*. Así pues, frente a lo alegado, en este trámite no se trata de que el licitador justifique únicamente el exceso de su oferta respecto al umbral de anormalidad fijado en el pliego, en este caso un céntimo de euro, sino de que explique y justifique la viabilidad de la oferta económica que realizó, es decir, la razón o razones por las que es posible ejecutar la obra por el precio ofertado sin comprometer la viabilidad del contrato; teniendo, por tanto, atribuida la carga de proveer a la Mesa de contratación de elementos de juicio suficientes en orden a determinar si dicha oferta, considerada en su conjunto, puede ser, efectivamente, cumplida en los términos en que ha sido formulada.”

En este sentido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98.3 LFCP, sólo es posible excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que la oferta no puede ser cumplida, o, como expresa también el artículo 69.3 de la Directiva 2014/24/UE, *“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”, y sólo se 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 del citado artículo 98.

La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormalmente baja, va dirigida a convencer a la Mesa de Contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, pueden cumplirse las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación, la oferta ha de ser rechazada.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, razona que “*32 Así pues, en virtud del apartado 1 del citado artículo 69, cuando una oferta parezca anormalmente baja, los poderes adjudicadores exigirán al licitador que explique el precio o los costes que en ella se propongan, explicaciones que podrán referirse, en particular, a los elementos contemplados en el apartado 2 de ese mismo artículo. De este modo, tales explicaciones contribuirían a evaluar la fiabilidad de la oferta y permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato.*

33 En efecto, con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo 69, el poder adjudicador deberá evaluar la información proporcionada consultando al licitador y solo podrá rechazar tal oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos.

34 Además, la evaluación de tal información debe efectuarse con observancia de los principios de igualdad y de no discriminación entre los licitadores, así como de transparencia y proporcionalidad, principios que se imponen al poder adjudicador, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24.”

También hemos expuesto en numerosas ocasiones que la apreciación de la viabilidad de las ofertas anormalmente bajas responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde, en este caso, a la Mesa de Contratación o a la unidad gestora del contrato, si bien no constituye un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste, siendo competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla. Revelándose, a estos efectos, como fundamental la motivación del informe técnico evaluador de la justificación aportada por el licitador, por cuanto en caso contrario la decisión administrativa podría considerarse arbitraria; pues, como señala la Resolución 643/2020 de 21 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“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”*. Habiendo señalado, de igual modo, que en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por la licitadora sobre la viabilidad de su oferta, es evidente que dicho informe debe motivarse, saliendo al paso de lo alegado por el interesado, rebatiendo su argumentación mediante una resolución reforzada.

Finalmente, ha de señalarse que, conforme a lo expuesto, para desvirtuar la valoración de la oferta realizada por la Mesa de Contratación será preciso que la reclamante ofrezca razones convincentes que permitan considerar que su juicio resulta infundado o que se ha incurrido en un error manifiesto y constatable, y que es posible ejecutar el contrato con la oferta presentada sin comprometer su viabilidad.

SEXTO.- Expuesto el marco legal y doctrinal aplicable al debate planteado, procede abordar el análisis de los distintos motivos de impugnación alegados por la reclamante, para lo cual hemos de partir de las previsiones del pliego regulador del contrato, que, como es sabido, constituye su “lex contractus”, siendo por tanto vinculantes para las partes, tal como resulta del artículo 53.1 de la LFCP, conforme al cual *“Las proposiciones, que comprenden tanto la oferta técnica, si la hubiera, como la oferta económica, deberán ajustarse a los pliegos que rigen la licitación, y su presentación supone su aceptación incondicionada sin salvedad o reserva alguna”*. Consideración del pliego como ley del contrato también predicable de la forma de presentación de dichas ofertas, tal como señaló este Tribunal en su Acuerdo 77/2024, de 23 de diciembre, al disponer que su carácter vinculante determina *“la obligación de las personas licitadoras de respetar las previsiones del citado documento contractual en relación con la forma y contenido de las proposiciones, resultando vedado apartarse de lo dispuesto al respecto en el mismo”*.

Al respecto el pliego, en la cláusula 19 “OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS”, dispone lo siguiente:

“Se considerarán, en principio, anormalmente bajas las ofertas que se encuentren en los supuestos que se exponen a continuación. Para ello, se tendrán en cuenta las ofertas en porcentaje sobre el presupuesto de licitación. Además, cuando se hace referencia a unidades porcentuales, son calculadas sobre dicho presupuesto.

a) Cuando, concurriendo una sola empresa licitadora, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.

b) Cuando concurren dos empresas licitadoras, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.

c) Cuando concurren tres empresas licitadoras, las que sean inferiores en más de 7 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a la media de todas las ofertas presentadas.

d) Cuando concurran cuatro o más empresas licitadoras, las que sean inferiores en más de 7 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado.

En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía de entre todas las presentadas.

En el caso de que sea presentada oferta anormalmente baja será de aplicación el artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos.”

Como se ha señalado en el antecedente segundo, la reclamante concurrió al contrato ofertando un precio de 18.500 euros, mientras que la otra licitadora que presentó oferta lo hizo por importe de 24.400 euros, siendo el presupuesto máximo de licitación de 26.000 euros, conforme a lo dispuesto en la cláusula 5 del pliego.

Pues bien, refiere la reclamante que su oferta implica una baja del 28,85% respecto al presupuesto de licitación, y que el pliego prevé que, si solo concurriera una oferta, sería válida y no anormal cualquier baja igual o inferior al 25%. Por tanto, la diferencia entre la baja (28,85%) y el umbral previsto (25%) es de tan solo 3,85 puntos porcentuales, lo que evidencia, a su juicio, su escasa entidad a efectos de valorar la eventual anormalidad de la oferta. Indica, asimismo, que la diferencia de apenas 3,85% puntos porcentuales respecto al umbral que el propio pliego considera admisible no puede justificar una exclusión automática, máxime cuando la oferta incluye partidas de imprevistos y beneficio que cubren holgadamente esa diferencia.

Sin embargo, yerra la reclamante en su análisis, como bien pone de manifiesto el órgano de contratación, por cuanto su oferta económica ha resultado anormalmente baja en un margen que supera con holgura el umbral de anormalidad fijado en el pliego, como consecuencia de la aplicación del segundo de los citados criterios, tal como se

establece en la cláusula 19.b) del pliego (*“Cuando concurren dos empresas licitadoras, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta”*), pues la misma se sitúa en más de 20 puntos porcentuales por debajo de la otra oferta presentada, concretamente es un 24,18% más baja que la de la otra licitadora, lo que contradice su reiterada argumentación de que su oferta sólo rebaja en un 3,85% el umbral previsto, aspecto que solo resultaría cierto de aplicarse el primero de los criterios transcritos, reservado para cuando sólo existe una oferta, no siendo este el caso, como se ha indicado, y sin que quepa margen de interpretación alguna, al ser los términos del pliego claros e inequívocos al respecto.

Yerra igualmente la reclamante cuando indica que se ha producido la exclusión automática de su oferta por cuanto, como bien se acredita en el expediente, tras la apertura de su oferta, la Mesa de Contratación requirió a la reclamante la justificación de su viabilidad, la cual fue analizada y valorada técnicamente, según informe de 8 de septiembre suscrito por el Director de Proyectos, Obras y Planificación del Agua, en base al cual la Mesa acordó su exclusión, informe que le fue remitido junto con el acuerdo de exclusión de su oferta, cumpliéndose con ello con la tramitación prevista en el artículo 98 de la LFCP.

El contenido de dicho informe de valoración impide, asimismo, apreciar la alegada falta de motivación reforzada del acto de exclusión de la oferta, ya que, al contrario de lo sostenido por la reclamante, el informe analiza la justificación presentada por la misma, refiriéndose a la justificación económica de los diversos trabajos que, conforme al pliego técnico, conforman el objeto del contrato, y destacando los elementos y partidas de los que deduce la inviabilidad de la oferta, por lo que no puede en ningún caso afirmarse que contenga afirmaciones genéricas. Más al contrario, se estima que la decisión está debidamente motivada, habiendo sostenido al respecto este Tribunal en su Acuerdo 100/2022, de 28 de octubre, que *“Siendo esto así, frente a lo alegado, la decisión adoptada cumple, a juicio de este Tribunal, los estándares exigidos por la doctrina y la jurisprudencia en lo que a la motivación reforzada se refiere pues se fundamenta en el citado informe técnico que de manera detallada evalúa la específica justificación aportada y que además se traslada a la interesada junto con*

el acto de exclusión, utilizando la figura de la “motivación in aliunde”, por remisión a informes, consagrada en el artículo 88.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”.

Procede, por tanto, desestimar esta alegación, desestimación que alcanza también a la petición subsidiaria contenida en la reclamación, al haberse efectuado el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 98 de la LFCP para la justificación de la oferta anormalmente baja de la reclamante, y encontrarse el acto de exclusión debidamente motivado, procediéndose a continuación a analizar las restantes alegaciones formuladas.

SÉPTIMO.- Alega la reclamante que debe observarse un principio de valoración global, no pudiendo rechazarse ofertas *“cuando el pliego no exige desglose por unidades y la oferta global cubre holgadamente los costes”*.

Dicha afirmación, sin perjuicio de lo que a continuación se expondrá, no se corresponde con el contenido del pliego, dado que este sí requiere que los licitadores indiquen los precios unitarios ofertados para los distintos trabajos comprendidos en el contrato.

Así, el anexo V, que incorpora las prescripciones técnicas particulares, establece en su cláusula 3 la relación de trabajos y de documentación que ha de elaborarse, siendo esta la siguiente: *“3.1 Recopilación de la información disponible; 3.2 Celebración de reuniones; 3.3 Visitas de campo; 3.4 Análisis del estado actual; 3.5 Estudio hidrológico de manantiales; 3.6 Estudio de demandas de abastecimiento actuales y futuras; 3.7 Estudio del estado de las redes y mejora de su gestión; 3.8 Alternativas de actuación de mejoras de abastecimiento en alta y en baja, y selección de un orden de prioridad desde el punto de vista técnico-económico”*.

La cláusula 4 del pliego técnico, por su parte, establece la documentación a entregar por los licitadores y los plazos para hacerlo, contemplando una primera entrega en el año 2025 y una segunda en el año 2026. Concretamente establece lo siguiente:

“Se entregará un documento en pdf y los planos que se generen en formato GIS (trazados generales) o CAD (plantas de detalle), y la información gráfica generada en sus formatos originales en una primera entrega para antes del 17 de noviembre de 2025, con el Plan desarrollado en el 2025

El documento pdf deberá contener los siguientes apartados:

*- **Introducción y antecedentes.** En este apartado se recogerán los puntos 3.1, 3.2. y 3.3.*

*- **Inventario de los recursos conocidos.** En este apartado se recogerá el punto 3.5*

*- **Análisis de los consumos y estado de las redes.** En este apartado se recogerá los puntos 3.4, 3.6. y 3.7.*

En una segunda entrega, se completará el Plan con los datos tomados durante el año 2026 y las propuestas de actuación con memorias valoradas, para antes del 15 de octubre de 2026, con los siguientes apartados:

*- **Introducción y antecedentes.** En este apartado se recogerán los puntos 3.1, 3.2. y 3.3.*

*- **Inventario de los recursos conocidos.** En este apartado se recogerá el punto 3.5*

*- **Análisis de los consumos y estado de las redes.** En este apartado se recogerá los puntos 3.4, 3.6. y 3.7.*

*- **Prototipo de estudio de aguas potables y elaboración y aplicación de una metodología para el conocimiento y mejora del uso de los recursos hídricos.** Se recogerá el punto 3.8.”*

Y, como se ha señalado, la oferta económica de los licitadores sí debía desglosar cada uno de dichos trabajos, ya que el modelo de proposición económica contenido en el Anexo II del pliego, de utilización obligatoria por imponerlo así su cláusula 14, señala lo siguiente:

D./Dña. _____ con DNI: _____
 _____ en representación de _____
 _____ con NIF: _____

enterado/a de la contratación del servicio para el **“PLAN DE GOBERNANZA DEL SUMINISTRO DE AGUAS POTABLES EN EL VALLE DE ERRO”**, se compromete en nombre de la empresa a la que representa a su total realización con sujeción estricta a lo expuesto en el Pliego Regulador de la Contratación, que declara conocer y aceptar, en las condiciones económicas siguientes:

	Concepto	Unds.	Importe unitario licitación	Importe unitario ofertado	Importe total ofertado
Entregables 2025	Introducción y antecedentes.	1	2.000,00 €		
	Inventario de los recursos conocidos.	1	1.000,00 €		
	Análisis de los consumos y estado de las redes.	1	1.000,00 €		
	Aforos y analíticas	8	250,00 €		
Entregables 2026	Introducción y antecedentes.	1	2.000,00 €		
	Inventario de los recursos conocidos.	1	1.000,00 €		
	Análisis de los consumos y estado de las redes.	1	5.000,00 €		
	Prototipo de estudio de aguas potables y elaboración y aplicación de una metodología para el conocimiento y mejora del uso de los recursos hídricos	1	11.000,00 €		
	Aforos y analíticas	4	250,00 €		
IMPORTE TOTAL OFERTADO (IVA NO INCLUIDO)					€

Sin embargo, y a pesar de lo expuesto, lo cierto es que el pliego referencia el umbral de anormalidad a la oferta formulada por la otra licitadora, oferta que ha de ser considerada globalmente, en su totalidad, y no respecto a cada uno de los precios unitarios individualmente considerados.

Procede traer a colación, en este sentido, lo señalado en la Sentencia 1828/2019, de 17 de diciembre, del Tribunal Supremo, conforme a la cual *“las consideraciones precedentes llevan a la conclusión de que el término de comparación ha de ser la totalidad de la oferta económica, no una de sus partes, aunque se haya hecho uso de la posibilidad prevista por los artículos 87.2 y 302 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público”*, concluyendo que *“la respuesta que ha de darse a la cuestión planteada por el auto de admisión ha de ser que, en las circunstancias del*

caso, en los contratos del sector público con precios referidos a componentes de la prestación, la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionados, a efectos de la aplicación de los artículos 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 85 del Reglamento de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador.”

En el mismo sentido, la Resolución 49/2021, de 15 de marzo, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, establece que *“La anormalidad de la oferta debe apreciarse por referencia a su precio global y no a sus precios unitarios individualmente considerados, pues ésta es la interpretación acorde con la finalidad de la institución, que es la determinación de si la proposición es efectivamente viable. Debe tenerse en cuenta que es posible que la baja excesiva en ciertos precios unitarios se compense con un precio alto en otros, de tal modo que la oferta resulte viable en su conjunto”*.

Al respecto la reclamante argumenta que *“El informe técnico impugnado ha procedido a valoraciones aisladas (horas por tarea, medios, etc.), sin considerar la planificación global, la interconexión de actuaciones ni las partidas que incluso superan sus importes de licitación”*.

Sin embargo, basta examinar el informe técnico emitido para apreciar que esto no es lo que ha sucedido, pues lo que en dicho informe se concluye es que la reclamante ha modificado los importes unitarios ofertados con motivo de la justificación de su oferta económica, es decir, ha utilizado el procedimiento contradictorio que se abre para la justificación de la viabilidad de su oferta anormalmente baja, para alterar los términos en los que la formuló, proceder que no puede admitirse porque, de conformidad con la doctrina antes expuesta, la finalidad de la justificación no es modificar o reformular la oferta, sino explicar sus elementos en los términos en los que fue presentada al procedimiento de licitación, de forma que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato quede garantizada, en el modo y manera establecidos en el pliego.

En este sentido, en los antecedentes del informe de valoración se señala lo siguiente:

“SEGUNDO.- En el Anexo II del modelo de proposición económica, la empresa valoró el concepto “Introducción y antecedentes” en un total de 2.000 € (1.500 € en 2025 y 500 € en 2026); e “Inventario de los recursos conocidos”: 1.250 € (750 € en 2025 y 500 € en 2026).

TERCERO.- Posteriormente, al haberse considerado que la proposición podía estar incurso en presunción haber presentado una oferta anormalmente baja conforme al artículo 98 de la Ley Foral 2/2018, de Contratos Públicos (LFCP), se requirió a la empresa la presentación de una justificación de la viabilidad de su oferta.

CUARTO.- En la “Justificación de la oferta económica”, ALINEA desglosa los costes de ejecución de las distintas tareas. En particular, para las tareas 3.1, 3.2 y 3.3 (introducción y antecedentes) cifra un coste de 2.390 €, lo que supone 390 € más que el importe ofertado inicialmente. Para la tarea 3.5 (inventario de recursos), imputó un coste externo de 2.500 € por un geólogo, frente a los 1.250 € ofertados en la proposición.

Además, la propia justificación prevé gastos generales del 10% (1.850 €), imprevistos del 5% (925 €) y un beneficio esperado del 7,43% (1.375 €), todos ellos calculados globalmente. Si se prorratean proporcionalmente entre las tareas, las diferencias entre el coste real y lo ofertado son todavía mayores.”

Posteriormente, en los fundamentos jurídicos del informe, se añade un nuevo motivo de exclusión en los siguientes términos:

“TERCERO.- En este caso, la contradicción detectada reviste a entender de gravedad: la empresa reconoce expresamente que el coste de las tareas supera lo ofertado. Ello no es una mera cuestión formal o de detalle contable, sino una inconsistencia de la proposición, pues el licitador admite que no puede ejecutar esas

partidas al precio comprometido en su oferta inicial. En otras palabras, la propia justificación evidencia que la oferta resulta irrealizable en los términos presentados. En detalle:

1. Introducción y antecedentes (3.1, 3.2 y 3.3): la empresa reconoce un coste de 2.390 €, superior al ofertado (2.000 €). Si se añaden los gastos generales, imprevistos y beneficio prorrateados, la “oferta real” ascendería a unos 3.144 €, superando con creces lo ofertado. La oferta resulta inviable en sus propios términos.

2. Inventario de recursos (3.5):

- La proposición valoró el entregable en 1.250 €, mientras que en la justificación se reconocen 2.500 € de coste directo del geólogo.*
- Si se añaden los gastos generales, imprevistos y beneficio prorrateados, la “oferta real” ascendería a unos 3.289 €, superando con creces lo ofertado.*

3. Dimensionamiento insuficiente de medios técnicos: La justificación tampoco tiene en cuenta la problemática de dispersión del Valle de Erro, con 7 localidades y 8 depósitos de abastecimiento. La oferta valora la actualización de las redes en alta y en baja con apenas un día de ITOP, medio día de ICCP y medio día de delineante, y asigna solo un día de ICCP y dos de ITOP al aforo de los ocho depósitos, incluyendo desplazamientos, análisis de demanda y tratamiento de datos SCADA.

Esta imputación resulta claramente insuficiente para la magnitud real de las tareas, lo que revela una infradotación de medios personales y técnicos. Tal circunstancia refuerza la inviabilidad de la oferta en términos de ejecución práctica y la falta de consistencia de la justificación presentada.”

Esta circunstancia, relativa a la modificación de los precios unitarios ofertados, se aprecia claramente si se compara la oferta económica formulada por la reclamante con la tabla resumen con el desglose de costes incluida en la justificación de su oferta.

Así, la citada oferta se realizó en los siguientes términos:

	Concepto	Unds.	Importe unitario licitación	Importe unitario ofertado	Importe total ofertado
Entregables 2025	Introducción y antecedentes.	1	2.000,00 €	1.500	1.500
	Inventario de los recursos conocidos.	1	1.000,00 €	750	750
	Análisis de los consumos y estado de las redes.	1	1.000,00 €	750	750
	Aforos y analíticas	8	250,00 €	250	2000
Entregables 2026	Introducción y antecedentes.	1	2.000,00 €	500	500
	Inventario de los recursos conocidos.	1	1.000,00 €	500	500
	Análisis de los consumos y estado de las redes.	1	5.000,00 €	3500	3500
	Prototipo de estudio de aguas potables y elaboración y aplicación de una metodología para el conocimiento y mejora del uso de los recursos hídricos	1	11.000,00 €	8000	8000
	Aforos y analíticas	4	250,00 €	250	1000
IMPORTE TOTAL OFERTADO (IVA NO INCLUIDO)					18.500€

Sin embargo, el desglose de costes es el siguiente:

TABLA RESUMEN CON DESGLOSE DE COSTES Y BENEFICIO ESPERADO

TRABAJOS			ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS ALÍNEA					EXTERNO	COSTE [€]
				ICCP	ITOP	TOPO-GIS	DELINEANTE-GIS	GEÓLOGO	
			COSTE HORA[€/H]	34	21	24	18	2500	
INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES	3.1	RECOPILACIÓN DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE	HORAS ESTIMADAS [h]	4	16	8	8		
			COSTE [€]	136	336	192	144		808,00
	3.2	CELEBRACIÓN DE REUNIONES	HORAS ESTIMADAS [h]	10	6				
			COSTE [€]	340	126				466,00
	3.3	VISITAS DE CAMPO	HORAS ESTIMADAS [h]	12	20	12			
			COSTE [€]	408	420	288			1.116,00
INVENTARIO RECURSOS	3.5	ESTUDIO HIDROLÓGICO. AFOROS	UD					1	
			COSTE [€]					2500	2.500,00
ANÁLISIS DE CONSUMOS Y ESTADO DE LAS REDES	3.4	ANÁLISIS DEL ESTADO ACTUAL	HORAS ESTIMADAS [h]	4	8	2	4		
			COSTE [€]	136	168	48	72		424,00
	3.6	ESTUDIO DE DEMANDAS	HORAS ESTIMADAS [h]	8	16				
			COSTE [€]	272	336				608,00
	3.7	ESTUDIO DEL ESTADO DE LAS REDES	HORAS ESTIMADAS [h]	12	16		8		
			COSTE [€]	408	336		144		888,00
ESTUDIO, CONOCIMIENTO Y MEJORA	3.8	ALTERNATIVAS DE MEJORA	HORAS ESTIMADAS [h]	70	120	30	40		
			COSTE [€]	2380	2520	720	720		6.340,00
									13.150,00
COSTE ANALÍTICAS									1.200,00
TOTAL									14.350,00
GG 10%									1.850,00
IMPREVISTO 5%									925,00
TOTAL COSTES ESTIMADOS [€]									17.125,00
OFERTA PRESENTADA [€]									18.500,00
BENEFICIO ESPERADO [€]									1.375,00
BENEFICIO EN PORCENTAJE SOBRE OFERTA PRESENTADA [€]									7,43%

De lo expuesto puede apreciarse que la reclamante no sólo ha modificado los importes unitarios ofertados en relación con los trabajos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.5, como argumenta el órgano de contratación, sino también en todos los demás.

Cuestión en relación con la cual debemos recodar lo ya manifestado respecto a que “la justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o alegando otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta”, lo que nos lleva a concluir que la justificación efectuada no se ajusta a la oferta presentada, habiéndose procedido a modificar la misma de tal forma que, si bien su importe total no ha variado, sí lo ha hecho cada uno de los importes unitarios en que esta se descompone, alterando

así los términos en que fue formulada, lo cual no puede admitirse pues lo contrario implicaría una vulneración del principio de igualdad de trato.

Así se dispone en la Resolución 167/2017, de 31 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, con arreglo a la cual *“Aceptar los nuevos precios unitarios presentados vía aclaración si bien no alteran sustancialmente el importe de la oferta económica implica reformular completamente la oferta inicial para dar validez a la nueva documentación presentada invalidando el contenido de la misma y modificándola, lo que excede los límites de una mera aclaración”*.

Y en similares términos se pronuncia la Resolución 567/2021, de 23 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuando señala que *“ha de tenerse en cuenta que el mencionado acuerdo de 20 de mayo de 2021 de propuesta de exclusión, entre otras cuestiones, indica que la unión temporal de empresas de la que forma parte la entidad ahora recurrente, así como dos entidades licitadoras más, «han alterado sus ofertas iniciales para justificar sus partidas de coste, lo que ha provocado la imposibilidad de cumplir la oferta inicial en sus propios términos y por lo tanto cabe su rechazo y la exclusión de los tres licitadores.»*

(...)

Como expone el acuerdo de 20 de mayo de 2021 de la mesa de contratación, la unión temporal de empresas de la que forma parte la recurrente, utiliza el plazo que se le concede en cumplimiento del artículo 149 de la LCSP de acreditación de la viabilidad de su oferta, para presentar una justificación que difiere en cuanto a los costes salariales, el presupuesto de ejecución material, los gastos generales y el beneficio industrial, de la aportada en el sobre 3, produciéndose una clara modificación de su proposición, y ello aunque el importe total sea el mismo. En este sentido, cualquier modificación o alteración de las ofertas presentadas iría en contra del principio de igualdad de trato, dado que la regla sin excepción es que no cabe

modificar la oferta una vez presentada (v.g. Resolución 4/2021, de 14 de enero y 377/2021, de 8 de octubre, entre otras muchas).

Al respecto, y como argumentó este Tribunal en su Resolución 55/2019, de 27 de febrero, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar su oferta como al ser evaluadas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la unión Europea de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica), principio que es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).”

Por lo expuesto, cabe concluir que la exclusión de la oferta por tal motivo resulta conforme a derecho, no así en relación con el insuficiente dimensionamiento de medios, respecto del que el informe técnico señala que la imputación de personal realizada *“resulta claramente insuficiente para la magnitud real de las tareas, lo que revela una infradotación de medios personales y técnicos”*. Y ello, por cuanto el pliego únicamente prevé la adscripción de un equipo de trabajo como requisito de solvencia técnica y profesional (cláusula 12), sin especificar qué dedicación ha de tener el mismo para cada una de las tareas objeto del contrato.

En este sentido, el Acuerdo 22/2023, de 24 de febrero, de este Tribunal, señala que la exclusión de una oferta anormalmente baja no puede justificarse en el incumplimiento de una mera expectativa horaria que no está prevista en el pliego. Así, establece que *“Con carácter previo debemos traer a colación nuestro Acuerdo 67/2022, de 23 de junio: “Así las cosas, en el presente supuesto la razón fundamental por la que se rechaza la oferta es que con el número de horas de dedicación indicado en la justificación no se va a poder realizar adecuadamente todas las tareas que exige el punto 3 de Prescripciones Técnicas del Pliego para la plantilla con la que cuenta la Fundación. Sin embargo, ninguna cláusula del pliego señala un número mínimo, ni*

siquiera una estimación, de las horas precisas para la ejecución de las prestaciones contratadas. (...).

De este modo, no exigiendo el pliego un número de horas anuales, y siendo dicho documento contractual el término con el que comparar la justificación aportada para verificar la posibilidad o no de que con la oferta realizada se cumpla el contrato, tal parámetro no puede servir ahora, como apunta la reclamante, para afirmar que la oferta es anormalmente baja por este motivo y mucho menos para sostener, sin mayor razonamiento, que las horas estimadas por el licitador impiden una correcta ejecución del contrato determinante de su exclusión pues lo cierto es que tal afirmación aparece en el informe huérfana de toda justificación, no explicándose el número de horas y las razones, que a juicio del órgano de contratación son necesarias para una correcta ejecución del contrato y tampoco las concretas razones por las que las horas de dedicación del personal ofertado por la reclamante son insuficientes; circunstancias que, como decimos, nos llevan a apreciar un error en el análisis que sobre este extremo se ha realizado de la justificación aportada y, por ende también, en la conclusión alcanzada relativa a que la oferta no resulta viable por este concreto motivo.”

(...).

Partiendo de lo expuesto resulta evidente la ausencia de previsión alguna en el pliego de un mínimo de horas de prestación del contrato por debajo del cual la ejecución de este resulte inviable, como así lo reconoce también el órgano de contratación, siendo además el motivo de la exclusión, (...).

Pues bien, este Tribunal debe estimar el motivo aludido tras constatar que el pliego no establece un número de horas mínimo para la prestación, y siendo el pliego la ley del contrato a la que sujetarse, no puede pretenderse ahora comparar la justificación de la oferta incurso en anormalidad con las horas mínimas que no han sido exigidas, por lo que tal parámetro no puede servir para afirmar que la oferta sea anormalmente baja por este motivo, sosteniendo que las horas estimadas por el licitador impidan una correcta ejecución del contrato que determina su exclusión.”

En cualquier caso, dicho extremo carece de relevancia suficiente en lo que al sentido de la resolución de la reclamación se refiere, habida cuenta las conclusiones alcanzadas sobre las restantes alegaciones formuladas.

OCTAVO.- Alega la recurrente, asimismo, que la exclusión de una oferta más ventajosa es una medida excepcional que debe aplicarse restrictivamente y con motivación suficiente, respetando los principios de proporcionalidad y libre concurrencia, así como que la diferencia de apenas 3,85% porcentuales respecto al umbral del 25% que el propio pliego considera admisible no puede justificar una exclusión automática, máxime cuando la oferta incluye partidas de imprevistos y beneficio que cubren holgadamente esa diferencia.

Sin perjuicio de lo ya expuesto en el fundamento de derecho sexto respecto al umbral de anormalidad de la oferta establecido en la cláusula 19 del pliego, que no es el que indica la reclamante, y en cuanto a que la exclusión de la oferta no se ha efectuado de manera automática sino tras la tramitación del procedimiento establecido en el artículo 98 de la LFCP, este Tribunal ha señalado reiteradamente que la justificación de la oferta económica no ha de hacerse exclusivamente respecto al importe o porcentaje por la que esta ha sido considerada anormalmente baja, sino que han de explicarse y justificarse las razones por la que la oferta económica realizada es suficiente para acometer la ejecución del contrato sin comprometer su viabilidad, y lo cierto es que la justificación aportada, en los términos formulados, no resulta en su conjunto suficiente para garantizar la viabilidad de la ejecución del contrato, tal como se ha expuesto. Ninguna duda cabe, por otra parte, respecto a la aplicación de los principios citados, cuya vulneración no puede apreciarse al no argumentar la reclamante nada en este sentido.

NOVENO.- Alega igualmente la reclamante que el artículo 18.3 de la LFCP establece que el contratista ejecuta el contrato a su riesgo y ventura, asumiendo eventuales contingencias económicas u organizativas, a lo que opone el órgano de

contratación que el riesgo y ventura no exonera de acreditar la viabilidad de la oferta en el trámite del artículo 98 de la LFCP.

Al referido principio se refiere el artículo 104 de la LFCP que dispone que *“La ejecución de los contratos públicos se realizará a riesgo y ventura del contratista y serán por cuenta de éste las pérdidas, averías o perjuicios que experimente durante la ejecución del contrato sin perjuicio de su aseguramiento por el interesado”*, previsión recogida en los mismos términos en la cláusula 29 del pliego.

Principio en relación con el cual la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2001, señala que *“A este respecto el riesgo y ventura del contratista ofrecen en el lenguaje jurídico y gramatical la configuración de la expresión riesgo como contingencia o proximidad de un daño y ventura como palabra que expresa que una cosa se expone a la contingencia de que suceda un mal o un bien, de todo lo cual se infiere que es principio general en la contratación administrativa, que el contratista, que en este caso no ha formulado el contrato con la Administración municipal, asume el riesgo derivado de las contingencias que se definen en la Ley de Contratos del Estado y se basan en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados, contrapuesta a la configuración de la obligación de actividad o medial y por tanto, los riesgos derivados de la contratación, perfeccionada por la empresa recurrente, habrán de recaer directamente sobre ella, quedando libre el Ayuntamiento de otras consecuencias o perjuicios que pudieran deducirse, atendidas las circunstancias y contingencias sobrevenidas en la operación, en detrimento o perjuicio del propio contratista.”*

Sin embargo, como bien indica el órgano de contratación, la aplicación de dicho principio general no puede conllevar la admisión de una oferta anormalmente baja cuya viabilidad no ha sido justificada, tal y como señala la Resolución 1033/2021, de 2 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al disponer que *“Este principio de riesgo y ventura, fundamental en la ejecución de los contratos públicos, se traduce en la obligación del contratista de asumir las posibles pérdidas (o beneficios) que se deriven de la ejecución del contrato por circunstancias sobrevenidas,*

sin que pueda trasladar las mismas a la Administración o exigir de esta una indemnización o compensación, garantizándose en todo caso la prestación del servicio.

Ahora bien, asiste la razón al órgano de contratación cuando señala, en su informe, que el principio de riesgo y ventura abarca los riesgos derivados de las contingencias que puedan sobrevenir en la ejecución del contrato, pero no puede servir para justificar que un contrato, desde su inicio, presente una situación de déficit o sea inviable económicamente.”

Resulta significativo, a este respecto, la ubicación sistemática del citado artículo 104 en el capítulo VI del Título I de la LFCP, dedicado a la “Ejecución de los contratos”, mientras que el artículo 98, referido a las ofertas anormalmente bajas, se incluye en la Sección 7ª “De la adjudicación” del capítulo V de dicho Título, regulador de las “Reglas de publicidad y procedimientos de adjudicación”, lo que demuestra que estamos ante cuestiones distintas, y que, como se ha señalado, la aplicación del citado principio de riesgo y ventura no exime a los licitadores de justificar la viabilidad de sus ofertas económicas.

DÉCIMO.- Por último, alega la reclamante que la oferta ha calculado los costes laborales conforme al convenio colectivo aplicable, con márgenes suficientes para garantizar condiciones de trabajo adecuadas y la correcta ejecución del contrato.

Como afirma el órgano de contratación, el informe técnico de exclusión en ningún momento ha cuestionado su cumplimiento, por lo que dicho extremo no ha sido causa de exclusión de la oferta, y si bien el artículo 98.4 de la LFCP dispone que “*En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba 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 la presente ley foral*”, el apartado 3 del mismo artículo señala que “*La mesa de contratación o, en su caso, la unidad gestora evaluará la información proporcionada por quien licita y solo podrá rechazar la oferta en caso de*

que los documentos aportados no justifiquen satisfactoriamente el precio o los costes propuestos”, de donde se concluye que, si bien la exclusión de una oferta por incumplir los convenios colectivos sectoriales vigentes resulta obligada, también deberá excluirse cuando no se justifiquen satisfactoriamente los costes propuestos o el precio ofertado, como es el caso.

Por todo lo expuesto, este Tribunal considera que la reclamante no ha desvirtuado la presunción de acierto de la que está revestido el informe de valoración emitido sobre la viabilidad de la oferta, resultando ajustada a derecho la exclusión de su oferta del procedimiento, y procediendo, por tanto, la desestimación de la reclamación interpuesta.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L. frente al acuerdo de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios “*Plan de gobernanza del suministro de aguas potables en el Valle de Erro*”, licitado por Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA).

2º. Notificar este acuerdo a ALÍNEA INGENIERÍA Y TERRITORIO, S.L., a Navarra de Infraestructuras Locales, S.A. (NILSA), así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y acordar su publicación en la página del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 17 de octubre de 2025. LA PRESIDENTA, Idoia Tajadura Tejada.
EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, Marta Beamonte Aréjula.