Plaza de los Sitios, 7
50001 Zaragoza
Tel. 976 713016
E-mail: tribunalcontratosaragon@aragon.es

RE 9/2025

Acuerdo 32/2025, de 7 de marzo de 2025, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." frente a la exclusión del procedimiento de contratación denominado «Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027», promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El día 16 de octubre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP), el anuncio de licitación relativo al contrato que figura en el encabezado del este acuerdo, así como los pliegos que rigen el procedimiento de licitación. Según figura en los citados anuncios, el plazo para la presentación de ofertas finalizaba el día 22 de noviembre siguiente.

Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, tramitado por procedimiento abierto ordinario, con varios criterios de adjudicación y con un valor estimado de 1.548.960,00 euros.

A la licitación concurrieron dos licitadoras, incluyendo a la mercantil ahora recurrente.

Segundo. - La mesa de contratación, en su reunión del día 29 de noviembre de 2024, procedió a la apertura del Sobre C y acordó —por lo que a este acuerdo interesa—, requerir a la recurrente justificar la viabilidad de su oferta anormalmente baja de acuerdo a los criterios recogidos en el propio pliego, así como la aportación de una serie de certificados necesarios para verificar el cumplimiento de exigencias establecidas en PPT, que la recurrente remite en plazo. Una vez analizada la documentación por el mesa de contratación, con fecha 19 de diciembre, acordó proponer la exclusión de la empresa recurrente del procedimiento debido a que *"vista*

la documentación presentada por el licitador se concluye que no se explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos y se considera incompleta la documentación y que se fundamente en hipótesis o prácticas no justificadas desde el punto de vista económico y técnico", y proponer la adjudicación del contrato a la otra licitadora ("J. AGUIRRE S.L.").

Tercero. - Mediante Orden de 7 de enero de 2025, del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, se acordó excluir la oferta presentada por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L." del procedimiento de contratación, por resultar incluir valores anormales o desproporcionados y no haber justificado el licitador suficientemente su viabilidad.

La orden de exclusión fue publicada en PCSP el día 8 de enero siguiente.

Cuarto. - Con fecha 21 de enero de 2025, se recibió en este Tribunal escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación, formulado por O.N.C., en nombre y representación, en su condición de apoderado, de la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.", frente a la exclusión del procedimiento de licitación citado en el encabezamiento, pidiendo a este Tribunal la estimación del recurso presentado, la anulación del acuerdo de exclusión y la declaración del derecho de la recurrente a participar en la licitación, con la correspondiente retroacción de actuaciones al momento anterior a su exclusión, posibilitando la valoración de su oferta.

Asimismo, solicitan, como medida cautelar, la suspensión del procedimiento, de acuerdo con lo recogido en la LCSP.

Quinto. – El día 22 de enero de 2025 se dio traslado del recurso recibido al órgano de contratación, requiriéndole al mismo tiempo el expediente de contratación y el informe sobre el recurso al que alude el artículo 56.2 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 (en adelante, LCSP).

El día 24 de enero siguiente, el órgano de contratación remitió el expediente completo, así como el informe expresando su criterio sobre el recurso interpuesto.

Sexto. - Mediante Resolución 8/2025, de 28 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se adoptó la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento.

Séptimo. - Con fecha 28 de enero, se dio traslado del recurso al licitador propuesto como adjudicatario del contrato que nos ocupa, para que pudiera formular las alegaciones que estimara pertinentes, al tener la condición jurídica de interesado, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

Con fecha 5 febrero de 2025, la mercantil "J. AGUIRRE S.L.", adjudicataria del contrato, ha presentado alegaciones, oponiéndose al recurso y solicitando al Tribunal la continuación del procedimiento y que aprecie la temeridad o mala fe del recurrente al interponer la reclamación.

En este mismo trámite, "J. AGUIRRE S.L." requirió al Tribunal que le diera acceso a la oferta presentada por la mercantil "DNOTA MEDIO AMBIENTE, S.L." que obra en el expediente

En contestación a esta petición, se adoptó por este Tribunal Resolución 12/2025, de 10 de febrero, denegando dicho acceso.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – COMPETENCIA

La competencia para resolver este recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 de la LCSP y 118 de la Ley 11/2023, de 30 de marzo, de uso

estratégico de la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Aragón (en adelante, LUECPA).

SEGUNDO. - LEGITIMACIÓN

Se acredita en el expediente la legitimación de "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.." para interponer el recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, por ser una entidad mercantil que ha sido licitadora en el procedimiento de contratación de referencia, del que ha sido excluida.

El recurso ha sido presentado por representante legal, que ha aportado poder suficiente.

TERCERO. - PLAZO, LUGAR Y FORMA

Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, lugar y forma de presentación del recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y en el artículo 128 de la LUECPA.

CUARTO. - ACTO RECURRIDO. PLANTEAMIENTO Y PRETENSIONES

Se acredita que el recurso se ha interpuesto, como ya se ha indicado en el antecedente de hecho tercero, contra la Orden de 7 de enero de 2025, del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, que decidió la exclusión de la oferta de la recurrente del procedimiento de licitación del contrato de servicios descrito en el encabezamiento, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros (1.548.960,00 euros), por lo que es una actuación susceptible de impugnación *ex* artículo 44, párrafos 1.a) y 2.a), de la LCSP.

En relación al fondo del asunto, **la recurrente** alega, en síntesis, que el informe propuesta de la Dirección General de Educación Ambiental y la orden por la que se excluye del procedimiento a DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L. —que asume íntegramente la propuesta— se basa "*exclusivamente a que su oferta económica presenta una baja respecto al precio de licitación de más de 10 puntos porcentuales"*, pues *"se incluyó en la oferta económica una baja del 20% sobre el precio de licitación"* y, de acuerdo lo

recogido en PCAP y en la propia LCSP, *"resulta claro que no podía excluirse a DNOTA de la licitación contractual por la presentación de una baja desproporcionada en la oferta ya que como ya se ha dicho en la parte expositiva del presente escrito, en el presente contrato, el PCAP, en cumplimiento del mandato legal, regula expresamente los parámetros para determinar el carácter anormalmente bajo de la oferta en su conjunto. Y como se ha expuesto prevé un solo criterio, textualmente:*

«A los efectos previstos en la cláusula 2.2.10. del presente pliego, se considerará que pueden incluir valores anormales o desproporcionados aquellas proposiciones que se encuentren en los supuestos siguientes:

a. si la oferta formulada es inferior al presupuesto de licitación en más de 10 unidades *porcentuales y oferte un vehículo adicional.»"*

Por ello, al no concurrir ambas circunstancias, pues DNOTA no oferta un vehículo adicional, entiende que no se da el supuesto de hecho contemplado en PCAP para poder considerar la oferta temeraria y, por ello, no concurre la causa de exclusión en la que se basa la decisión del órgano de contratación.

Para mejor sustentar su impugnación, afirma el recurrente que no puede acudirse a la legislación que regula las bajas temerarias de modo supletorio, porque, en este caso, el criterio sobre bajas anormales se recoge de modo expreso en los pliegos, lo que impide aplicar lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre —vigente en este punto—, que establece que se considerarán, en principio, temerarias o desproporcionadas las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. *Cuando concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.*
2. *Cuando concurran dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.*
3. *Cuando concurran tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 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 dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.

4. *Cuando concurran cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 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.*
5. *Excepcionalmente, el órgano de contratación podrá motivadamente reducir en un tercio en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares los porcentajes antes mencionados, atendiendo al objeto del contrato y a las circunstancias del mercado.*
6. *Para la valoración de las ofertas como desproporcionadas, la mesa de contratación podrá considerar la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada.*

Y añade que, aun sin resultar de aplicación esta normativa, pues el pliego contempla expresamente los parámetros que rigen las bajas temerarias en esta licitación, considerando estos criterios para el caso de dos licitadores, que son los que han participado en esta concreta licitación, su oferta tampoco resultaría temeraria o desproporcionada, pues *"el presupuesto de licitación se fijó en 829,800 €, y la oferta del otro licitador, propuesto como adjudicatario del contrato J. AGUIRRE SA se estableció en 793.952,64 €. La oferta presentada por DNOTA fue de 663.840,00 €, equivalente al 16,39% de la oferta presentada POR J. AGUIRRE. Es decir, sin llegar al 20%. de baja exigido por la norma mencionada".*

En virtud de lo expuesto, solicita a este Tribunal que estime el recurso, anule el acuerdo de exclusión y ordene al órgano de contratación que proceda a valorar su oferta.

De contrario, el **órgano de contratación** se opone al recurso, entendiendo que DNOTA ha presentado una oferta inferior en más de 10 unidades porcentuales al presupuesto base de licitación, que debe ser considerada anormal o desproporcionada

solo por ello, conforme a lo establecido en el Anexo XI del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), sobre la que el licitador ahora recurrente no ha podido demostrar su viabilidad. En su virtud, alegando que *"La normativa vigente en la materia exige que las bajas significativas sean debidamente motivadas, y el recurrente no ha cumplido con este requisito, lo que justifica la decisión adoptada por la Administración",* solicita al Tribunal que desestime el recurso interpuesto y confirme la exclusión de la oferta de la recurrente.

Por último, la licitadora propuesta como **adjudicataria**, en su condición de interesada, alega que DNOTA no fue excluida solo por presentar una oferta incursa en valores anormales o desproporcionados cuya viabilidad no justificó, sino que concurrieron otros muchos aspectos a los que no se refiere la recurrente, como el hecho de *"no presentar la documentación exigida y requerida en los Pliegos, cuya ausencia es también motivo de exclusión de la oferta del recurrente*", en los que, según dice, también se basa la decisión de exclusión, por lo que solicita a este Tribunal que, tras revisar la regularidad de estas actuaciones de subsanación —aspecto sobre el que ya adelantamos este Tribunal no va a entrar a conocer, pues resulta probado que estos extremos fueron subsanados y que la única causa de la exclusión de la oferta de recurrente fue que no se consideró viable porque "*no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos*"—, se continúe con el proceso de adjudicación *"dado que el recurso interpuesto por el recurrente afronta sólo uno de los motivos de exclusión y no ambos"*, y se aprecie la mala fe o temeridad en la interposición del recurso y en la solicitud de medidas cautelares, por entender que solo existe ánimo dilatorio.

QUINTO. – FONDO DEL ASUNTO. VALORACIÓN DEL TRIBUNAL

Expuestas las alegaciones de las partes, procede que abordemos ya el fondo del asunto. Como hemos visto, la controversia gira sobre la aplicación de los parámetros para determinar el carácter anormalmente bajo de las ofertas "*en su conjunto*" —establecidos en el Anexo XI del PCAP—, que son interpretados de forma diametralmente opuesta por las partes.

La recurrente impugna su exclusión porque, a su juicio, su oferta no cumple los parámetros establecidos en el PCAP para que pueda ser considerada anormalmente baja, mientras que el órgano de contratación defiende que su actuación fue acertada, al ajustase plenamente a los criterios definidos en dicho pliego, posición a la que se adhiere la adjudicataria, que, en su escrito de alegaciones, defiende el criterio técnico del órgano de contratación frente al de la recurrente.

Por ello, para centrar la controversia, lo primero que debemos hacer es analizar qué se establece en el PCAP sobre ofertas con valores anormalmente bajos.

Revisados los pliegos, la primera mención sobre este tema la encontramos en la cláusula 2.2.10 del PCAP, que dice:

2.2.10 Ofertas con valores anormalmente bajos

En el Anexo XI se establecen los parámetros objetivos en virtud de los cuales se entenderá que la proposición no puede ser cumplida por ser considerada anormalmente baja.

Cuando se identifique una proposición que pueda estar incursa en presunción de anormalidad, la mesa o en su defecto, el órgano de contratación, antes de llevar a cabo la valoración de todas las ofertas dará audiencia al licitador afectado y tramitará el procedimiento legalmente previsto. En el caso de utilizar el gestor de licitaciones con tecnología blockchain del Gobierno de Aragón, se solicitará justificación al licitador afectado tras la apertura y valoración automática de los sobres C. En vista del resultado, se propondrá motivadamente al órgano de contratación su aceptación o rechazo, en cuyo caso se excluirá de la clasificación.

Pues bien, acudiendo al Anexo XI del PCAP —al que remite la cláusula recién citada— vemos que dispone, literalmente, lo siguiente:

2. PARÁMETROS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER ANORMALMENTE BAJO DE LA OFERTA EN SU CONJUNTO:

A los efectos previstos en la cláusula 2.2.10. del presente pliego, se considerará que pueden incluir valores anormales o desproporcionados aquellas proposiciones que se encuentren en los supuestos siguientes:

a. si la oferta formulada es inferior al presupuesto de licitación en más de 10 unidades porcentuales y oferte un vehículo adicional.

Sobre estas previsiones del PCAP —de cuya correcta interpretación pende la resolución de este recurso— la recurrente alega que, en su caso, no se dan los presupuestos exigidos para considerar que su oferta incurra en baja desproporcionada, pues el PCAP *"requiere que se den dos condiciones; que la oferta*

formulada sea inferior al presupuesto de licitación en más de 10 unidades porcentuales y que se oferte un vehículo adicional".

Desarrolla su argumentación señalando que "*el único supuesto previsto en el PCAP para considerar la existencia de baja desproporcionada requiere no sólo que la oferta económica formulada sea inferior al presupuesto de licitación en más de 10 unidades porcentuales, sino que además se ofrezca un vehículo adicional. Deben darse, pues, ambas circunstancias para que se dé el supuesto de hecho contemplado en el PCAP para poder considerar la oferta temeraria".*

Y, aplicando estos razonamientos al caso concreto de su proposición, afirma, por lo que a sus pretensiones impugnatorias interesa que, aunque *"la oferta económica presentada por DNOTA supone una baja del 20% sobre el precio de licitación, en la oferta **NO** SE INCLUYE UN VEHÍCULO ADICIONAL".*

De lo que concluye que *"no se da el único supuesto de hecho previsto en el Pliego, compuesto de dos condiciones o requisitos, para poder declarar la existencia de baja desproporcionada en la oferta presentada por DNOTA.*

Por todo lo anterior, se opone a su exclusión, al entender que se basa en una interpretación arbitraria de los criterios establecidos en el PCAP para determinar las ofertas anormalmente bajas. Lo expresa así: *"El órgano de contratación efectúa una lectura arbitraria del Pliego (aprobado por el mismo) al considerar que el hecho de que se haya producido uno de los dos requisitos que integran el supuesto es suficiente para poder considerar la existencia de baja temeraria. Y ello, está claro que no es así. No puede admitirse la interpretación efectuada por el órgano de contratación de lo que dice el PCAP, en cuanto ambos elementos están recogidos en un solo supuesto (supuesto a) y unidos por la conjunción y, lo que demuestra que para que se dé el mismo era necesario que se hubiese ofrecido un vehículo adicional; es decir, que se hubiesen producido ambos requisitos conjuntamente, lo que no ha ocurrido".*

En contra de esta interpretación, el Técnico del órgano de contratación que ha emitido el informe sobre el recurso sostiene que, de acuerdo con el Anexo XI del PCAP, se considerarán bajas anormales o desproporcionadas (i) las ofertas

inferiores en más de 10 unidades porcentuales al presupuesto base de licitación (ii) "*y, además, cuando se oferte un vehículo adicional"*. Y remarca, por si no hubiera quedado claro su criterio, que *"No obstante, la Administración considera que, independientemente de que el recurrente no haya ofertado un vehículo adicional, la baja del 20% respecto al precio base excede del umbral permitido del 10% que marca el pliego*".

Podemos deducir, por tanto, de lo alegado por el órgano de contratación que este interpreta que, siempre que las ofertas formuladas presenten una baja que exceda del 10% del presupuesto de licitación, se considerarán temerarias, resultando irrelevante, a estos efectos, si el licitador oferta o no un vehículo adicional, lo cual —ya adelantamos nuestra posición— resulta incongruente con el tenor literal de este apartado del pliego que estamos analizando.

Así las cosas, en el caso que nos ocupa, la clave pasa por determinar el alcance que deba darse al apartado 2 del Anexo XI del PCAP, recién transcrito, pues es en esta disposición del pliego en la que basan todas las partes sus posturas antagónicas.

Para ello, debemos empezar reconociendo que es al órgano de contratación al que corresponde establecer en los pliegos los criterios para identificar las proposiciones anormalmente bajas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.2 de la LCSP, y que, una vez establecidos, aunque queda vinculado a los mismos, goza de la potestad de interpretarlos, según se establece el artículo 190 de la LCSP, prerrogativa que deriva de la potestad general de autotutela atribuida a la Administración, para una mejor protección del interés público.

Sobre este poder de interpretación, el Tribunal Central de Recursos Contractuales ha manifestado, ya desde sus primeras resoluciones —como, por ejemplo, la 49/2011, de 24 de febrero, o la 510/2014, de 4 de julio—, que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la legislación contractual y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros (artículo 1.281 del Código Civil), y a la

interpretación lógica y teleológica —Resoluciones 199/2014, de 11 de febrero, o 402/2014, de 23 de mayo—, "*sin que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos pueda perjudicar a los licitadores*" —Resoluciones 173/2014, de 28 de febrero, o 402/2014, de 23 de mayo, entre otras—. A ello debemos añadir que la prerrogativa de interpretación no puede ser entendida de un modo absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1999). Así, la interpretación del contrato no es una vía para su reformulación, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

Partiendo, pues, de esta doctrina, vamos ahora a analizar si es posible concluir sobre el significado del apartado discutido a partir de la interpretación literal de lo expresado en el pliego o, por el contrario, resultará necesario acudir a otros criterios interpretativos que complete aquélla.

Y, en este sentido, lo primero que tenemos que decir es que el criterio establecido en el pliego para determinar las ofertas anormalmente bajas no es un modelo de precisión conceptual.

No lo es desde un punto de vista lingüístico, pues se configura a través de una oración compuesta, ciertamente alambicada, cuya oración principal es "*se considerará que pueden incluir valores anormales aquellas proposiciones que se encuentren en los supuestos siguientes*", y la subordinada, compuesta a su vez de dos proposiciones enlazadas por la conjunción copulativa *y*, que constituye el apartado a) y único del apartado 2 del Anexo XI del PCAP, dice "*si la oferta formulada es inferior al presupuesto en más de 10 unidades porcentuales y oferte un vehículo adicional*", lo que, gramaticalmente, significa que una oferta será considerada anormal o desproporcionada si cumple con ambas condiciones simultáneamente, es decir si (i) la oferta es inferior en más de un 10% al presupuesto de licitación e (ii) incluye un vehículo adicional, pues ambas son necesarias para que la oferta sea considerada en esos términos específicos.

Ni tampoco desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues una cláusula

como la que estamos analizando, que puede ser determinante de la exclusión de las ofertas formuladas por los licitadores, tiene que estar redactada con precisión y con claridad, por simples razones de seguridad jurídica. Esto exige que, cuando entre los parámetros objetivos que se incluyan en el pliego para determinar el carácter anormalmente bajo de las ofertas se contemplen, además del precio, otros relacionados con otros criterios de adjudicación —como es este caso, en el que se consideran para determinar la temeridad de las ofertas el precio y la oferta de un vehículo adicional, que son ambos criterios objetivos de valoración, ponderados con 40 y 10 puntos, respectivamente en el Anexo XI del PCAP— se explique claramente cómo van a jugar ambos factores para determinar que una concreta oferta deba ser considerada anormalmente baja como para que condicione su viabilidad "*en su conjunto*", expresión que utiliza el artículo 149.2.b) de la LCSP que significa que cuando estemos ante contratos que se adjudican bajo varios criterios de selección la valoración de la temeridad no puede realizarse únicamente en función del precio, como ha dejado dicho la Junta consultiva de Contratación Pública del Estado (expediente 119/18).

Siendo esto así, tampoco ayudan nada para apoyar la tesis que defiende el órgano de contratación los informes que obran en el expediente, que podrían haber proporcionado información adicional relevante sobre cómo aplicar en este caso concreto la cláusula sobre ofertas temerarias discutida. En este sentido, este Tribunal no ha encontrado —ni en el informe de necesidad e idoneidad del contrato de 6 de septiembre de 2024, en el que se justifican los criterios de adjudicación, en el que nada se dice para justificar el establecimiento de la cláusula sobre ofertas anormalmente bajas, ni en ningún otro documento del expediente— ni un solo criterio jurídico que permita aclarar o motivar la interpretación que sostiene el órgano de contratación sobre la aplicación la cláusula controvertida. Resultando que, además, en el expediente constan diversas versiones que tuvo el PCAP hasta su aprobación definitiva y este fue uno de los aspectos modificados, dado que, en su versión inicial se establecieron otros parámetros que los que se incluyeron en la versión definitiva aprobada y publicada, por lo que, con más razón se deberían haber justificado, tanto en el expediente, como en el informe que se elaboró para justificar la baja de la ahora recurrente.

También resulta especialmente relevante la actuación de la mesa en este caso, que abona que este Tribunal de incline a favor de la pretensión de la recurrente. Si consideramos el requerimiento que realizó al licitador cuya oferta entendía incursa en presunción de temeridad para que justificara su viabilidad, podemos afirmar que fue, sin duda, un requerimiento genérico e impreciso, pues solo dice lo siguiente: "*Revisada la documentación, la Mesa acuerda solicitar a la empresa DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L. justificación de la baja anormal o desproporcionada y subsanación de la documentación. Con fecha 13 de diciembre de 2024, se remite a través de correo electrónico, en los siguientes términos: "Respecto a la licitación con número de expediente MAT_DGEA_2024_MY3 "Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años2025- 2027", se indica que su empresa es la que ha presentado una oferta más baja por importe de 663.840,00 € (IVA excluido). En el pliego de cláusulas administrativas particulares se contempla que, a efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y al apartado 2.2.10 del PCAP y Anexo XI, se considerarán bajas anormales o desproporcionadas si la oferta formulada es inferior al presupuesto de licitación en más de 10 unidades porcentuales y oferte un vehículo adicional. Dado que su empresa ha presentado una baja anormal o desproporcionada deberá justificar la misma de acuerdo a lo previsto en el apartado 4 del artículo 140 de la citada Ley 9/2017"*.

La imprecisión del requerimiento impidió a la empresa saber qué información o documentación debía aportar expresamente para justificar la viabilidad de su oferta, y, más en concreto, que debía centrarse en justificar la baja, al ser el único criterio que iba a considerar el órgano de contratación para analizarla, independientemente de lo establecido por el pliego sobre la oferta de un vehículo adicional.

Pues bien, en relación con este punto, debemos recordar que los órganos de resolución de recursos contractuales han declarado estas prácticas incompatibles con el principio contradictorio que debe respetarse antes de rechazar una oferta por inviable (ver, por ejemplo, las resoluciones del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía 606 y 634 de 2023). Por eso entendemos que, en este caso, se ha producido una infracción en el procedimiento de licitación por la forma en que se ha sustanciado este trámite, puesto que el requerimiento se limitó a pedir

que se justificara la oferta en los términos establecidos en el artículo 140.4 de la LCSP —citado erróneamente, por cierto, pues es obvio que se quería invocar el 149.4 — por lo que, aun cuando no se impidió a la recurrente aportar el informe justificativo de su oferta, en la petición que se le formuló no se concretaron aquellos aspectos que pudieran ser relevantes sobre las concretas condiciones de la oferta susceptibles de determinar el bajo nivel del precio ofertado.

Por último, queremos resaltar que, de dar por buena la interpretación que defiende el órgano de contratación sobre los parámetros para apreciar bajas temerarias en este procedimiento —que, como hemos dicho, descansa en la idea de entender que en el pliego se han establecido dos parámetros, autónomos e independientes, para considerar las ofertas bajas o desproporcionadas, a saber, el precio inferior a 10 unidades porcentuales al presupuesto de licitación y la oferta de un vehículo adicional— se daría la paradoja de que la oferta de la empresa propuesta adjudicataria, que incluye un vehículo adicional, también estaría incursa en presunción de temeridad. Esta hipótesis resulta del todo absurda, puesto que significaría que quien ofertara esa mejora, que el propio pliego valora como criterio objetivo a valorar con 10 puntos, incurriría automáticamente por ello en presunción de anormalidad, lo que nos lleva a concluir que la única interpretación posible de la deficiente cláusula en la que se definen los parámetros para determinar que una concreta oferta deba ser considerada anormalmente baja en su conjunto es la que mantiene la empresa recurrente cuya oferta fue excluida.

Por todo lo anterior, a la vista de la redacción en el pliego del criterio del que trae causa el recurso, así como de la oferta de la adjudicataria y de los informes técnicos emitidos al respecto, el Tribunal concluye que la interpretación dada por el órgano de contratación no se ajusta al tenor literal de los Pliegos, los cuales, al utilizar la conjunción “y” al establecer los parámetros de baja anormal, está indicando una adición, suma o coexistencia de varias entidades, características o acciones. Y, sobre este extremo, no debemos olvidar que los Pliegos que rigen la contratación son “lex contractus” y ostentan fuerza vinculante, no sólo para los licitadores, sino también para el órgano de contratación, quien debe ajustar su actuación a lo establecido en ellos, lo que no ha ocurrido en el presente supuesto.

A esta conclusión llegamos considerando que en el PCAP se establecía de forma clara que debían tenerse en cuenta dos criterios para determinar la viabilidad de la oferta en su conjunto, no solo el precio, condición que no ha sido respetada por el órgano de contratación al excluir la oferta de la recurrente de forma arbitraria, al apartase, sin ninguna motivación, de lo establecido literalmente en el pliego. Procede, por tanto, estimar este motivo del recurso formulado por la recurrente y, con él, el recurso interpuesto.

Dicho lo anterior, también queremos afirmar que hubiese sido deseable una redacción más precisa de los pliegos —y también más lógica, pues la elegida, aparte de generar confusión, no tiene ningún sentido contractual— con el fin de disipar cualquier tipo de duda a los interesados en la licitación, pues tal y como ya manifestó este Tribunal administrativo en su Acuerdo 1/2016, de 5 de enero, "*como es sabido, el pliego de cláusulas administrativas particulares determina el régimen jurídico del contrato, rige el procedimiento contractual y los derechos y deberes de las partes en la ejecución del contrato. De manera que es obligación del órgano de contratación claridad en la definición de las condiciones básicas del contrato, precisión en la determinación del contenido de las proposiciones y en la forma de presentación de las ofertas por los licitadores. No solo por garantizar la seguridad jurídica de los licitadores, sino también para propiciar una mayor concurrencia que contribuya a obtener la mejor oferta para la Administración".* Dicho lo cual, los Pliegos son firmes por no haber sido impugnados en tiempo y forma, a lo que añadimos que no se ha alegado causa de nulidad alguna, por lo que debemos pasar a establecer el alcance de nuestro pronunciamiento estimatorio. -

Así, la estimación de la pretensión principal del recurrente lleva consigo la anulación del acuerdo de exclusión de su oferta y la retroacción de actuaciones dentro del procedimiento de adjudicación para que se proceda por la mesa de contratación a su valoración con sujeción al tenor literal del PCAP, puesto que esta es una actuación que no puede llevar a cabo este Tribunal, cuyas funciones son exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, al que le está vedado entrar a declarar la suficiencia de la justificación de la oferta de la entidad recurrente y la adjudicación a la misma por ser la mejor oferta en relación calidad-precio, que son competencias que corresponden, en exclusiva, al órgano de contratación, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP.

SEXTO. – SOBRE LA SOLICITUD DE IMPOSICION DE PENALIDADES POR TEMERIDAD Y MALA FE EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

En las alegaciones presentadas contra el recurso por "J. AGUIRRE S.L." propuesto como adjudicatario del contrato tras la exclusión de la recurrente, se pide al Tribunal que aprecie "*temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares; atendiendo al principio de intencionalidad del recurrente, dado que recurre sólo uno de los motivos de exclusión, de dilatar el procedimiento con las consecuencias y perjuicios que ello pudiera ocasionar a la Administración así como a la actividad concerniente al expediente en cuestión, dado que el recurso interpuesto aborda sólo uno de los motivos de exclusión; y más si atendemos al informe de 24 de enero emitido por el órgano de contratación en el que establece: "(..) teniendo en cuenta que la Administración debe asegurar que se cumple el deber de información y aviso a los ciudadanos, en caso de superaciones de los valores límites legales de los contaminantes, cuestión que se encuentra absolutamente relacionada con la realización de un mantenimiento preventivo y correctivo de las estaciones de medición de la calidad del aire, objeto del contrato, se considera que no debe de ser aplicada la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por el recurrente*".

Sobre este tema, en nuestro reciente acuerdo 29/2025, de 3 de marzo, recordábamos nuestra doctrina sobre mala fe y temeridad, trayendo a colación los acuerdos de este Tribunal 1/2019, 27/2013, de 6 de junio, y 94/2018, de 28 de septiembre, en los que se considera que actúa con temeridad quien interpone un recurso sin ningún tipo de apoyo argumentativo y actúa de mala fe quien tiene la clara voluntad de engañar al órgano competente en la resolución del recurso. La mala fe en la interposición del recurso no puede presumirse, sino que debe tener al menos cierto sustento probatorio, la desestimación del recurso no puede sin más, llevar a su consideración como temerario.

Pues bien, ninguno de los motivos expresados en el párrafo anterior concurren en el recurso interpuesto por "DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.", siendo la estimación de su recurso prueba de la inexistencia de temeridad o mala fe al recurrir ante este Tribunal, por lo que procede la denegación de la solicitud de imposición de multa al no apreciarse causa que la motive.

De conformidad con lo expuesto,

Vistos los preceptos legales que resultan de aplicación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, en sesión celebrada el 7 de marzo de 2025, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil “DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.” frente a la exclusión del procedimiento de contratación denominado «Mantenimiento integral de la red de calidad del aire del Gobierno de Aragón (RCGA) durante los años 2025-2027», promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, anular la Orden de 7 de enero de 2025, del Departamento de Medio Ambiente y Turismo del Gobierno de Aragón, por la que se excluyó la oferta presentada por “DNOTA MEDIO AMBIENTE S.L.” del procedimiento de contratación, y ordenar la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su exclusión para que se proceda a la valoración de su oferta, conforme al tenor literal del PCAP.

SEGUNDO. - Levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución 8/2025, de 28 de enero.

TERCERO. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP

CUARTO. - Recordar al órgano de contratación que, de conformidad con lo establecido en el artículo 57 de la LCSP, deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este acuerdo.

QUINTO. - Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos, en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.