

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 10 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de REGENERA LEVANTE, S.L. (en adelante REGENERA) contra el Acuerdo del Consejero Delegado, de 7 de marzo de 2025, por el que se adjudica el contrato de servicios denominado *“Consultoría especializada y asistencia técnica para la medición, reducción y compensación de la Huella de Carbono derivada de la actividad turística de Madrid, dentro de la actuación 1 “Medición, reducción y compensación del CO” del Eje Programático 1 Transición Ecológica del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino financiado por la UE Fondos NextGenerationEU, licitado por Madrid Destino, Cultura, Turismo y Negocio, S.A., número de expediente SP24-00332, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.*

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 17 de noviembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, el 18 del mismo mes en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 618.959,96 euros y su plazo de duración será desde la fecha de formalización del contrato hasta el 31 de marzo de 2026.

A la presente licitación se presentaron tres empresas, entre ellas las recurrentes.

Segundo. - Realizada la apertura del archivo electrónico que contiene la documentación administrativa y posteriormente, la apertura del archivo que contiene la documentación de los criterios evaluables por aplicación de fórmulas, se comprueba que las ofertas de las mercantiles ECOTERRAE y KALMAS GESTIÓN EMPRESARIAL, S.L. (en adelante KALMAS) se encuentran incursas en temeridad.

A los efectos que aquí interesa, indicar que la oferta de ECOTERRAE incurre en valores anormales o desproporcionados en los siguientes aspectos:

- -Tarifa de verificación.
- -Diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataforma web.

En consecuencia, se tramita el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la LCSP y se le solicita que indique las condiciones que determinan el bajo nivel del precio o costes de los aspectos mencionados y, en particular:

“a) Desglose de conceptos y costes de la proposición económica presentada.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar el servicio.

c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio objeto de contratación.

d) El respeto de las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social y laboral, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan las citadas obligaciones.

Nota importante: de manera particular, la mercantil licitadora deberá justificar debidamente el cumplimiento de las condiciones salariales del personal asignado a la prestación del servicio, con referencia expresa al Convenio Colectivo de aplicación.

e) La posible obtención de una ayuda de Estado.”

El 22 de enero de 2025 se emite informe técnico de valoración, de la justificación presentada por las mercantiles para acreditar la viabilidad de sus ofertas, en el que se concluye que tanto ECOTERRAE como KALMA, han justificado debidamente la viabilidad de las mismas.

El 30 de enero de 2025, se reúne la mesa de contratación y a la vista del informe técnico, acuerda solicitar aclaraciones a ambas licitadoras.

Respecto de la mercantil ECOTERRAE solicita:

“Aclaración del cumplimiento de las condiciones salariales del personal asignado a la prestación del servicio.

Para ello, la mercantil deberá acreditar el estudio de costes salariales, con identificación expresa de los perfiles profesionales exigidos en los Pliegos que rigen la contratación, las horas de dedicación de cada uno de ellos y el Convenio Colectivo que resulta de aplicación”.

El 6 de febrero de 2025 se emite un segundo informe técnico, sobre la justificación presentada por las licitadoras, en el que se concluye que ambas ofertas son viables.

El 10 de febrero de 2025, en sesión celebrada por la mesa de contratación, se acepta dicho informe técnico y se propone al órgano de contratación la admisión de las ofertas de ECOTERRAE y KALMA. Asimismo, se aprueba el orden de clasificación de las ofertas, quedando en primer lugar ECOTERRAE.

Continuando con el desarrollo del procedimiento de licitación, el 7 de marzo de 2025 se adjudica el contrato a ECOTERRAE.

Tercero. - El 17 de marzo de 2025, REGENERA presenta, en el Registro de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que tiene entrada en este Tribunal el 18 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación en el que solicita

que se excluya a la adjudicataria del procedimiento de licitación, por considerar que su oferta no es viable, y en consecuencia se le adjudique el contrato.

El 21 de marzo de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, solicitando la desestimación del recurso.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida, en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal, el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En el plazo otorgado ECOTERRAE ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica clasificada en segundo lugar, y que de estimarse sus pretensiones quedaría clasificada en primer lugar y sería propuesta adjudicataria del contrato. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso” (Artículo 48 de la LCSP).*

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 7 de marzo de 2025, notificado el mismo día, e interpuesto el recurso el 17 de marzo, dentro del plazo de diez días naturales, de conformidad con lo regulado en el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, al ser un contrato financiado con los Fondos Next Generation EU.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de adjudicación, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2. c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Considera la recurrente que el informe técnico, que analiza la viabilidad de la oferta de ECOTERRAE, es contrario a Derecho por no estar debidamente motivado.

En este sentido, expone que el 16 de enero de 2025, la mesa de contratación acordó requerir a la empresa ECOTERRA para que justificase la viabilidad de su proposición, respecto a los dos aspectos a ofertar en la licitación: tarifa de verificación y los costes de diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataformas web, y en particular en lo que se refiere a los siguientes valores:

- “a) Desglose de conceptos y costes de la proposición económica presentada.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para prestar el servicio.*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar el servicio objeto de contratación.*
- d) El respeto de las obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social y laboral, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan las citadas obligaciones.*

*Nota importante: de manera particular, la mercantil licitadora deberá justificar debidamente el cumplimiento de las condiciones salariales del personal asignado a la prestación del servicio, con referencia expresa al Convenio Colectivo de aplicación.
e) La posible obtención de una ayuda de Estado.”*

Por ello, son estos valores los que tienen que ser analizados en el informe técnico. Sin embargo, éste se limita casi en exclusiva a reproducir la escasa justificación ofrecida por la empresa adjudicataria, pero sin realizar el más mínimo esfuerzo en exponer los motivos por los cuales considera que las explicaciones de la mercantil cuya oferta se encontraba incurso en temeridad, resultan suficientes.

En lo que se refiere a las condiciones que supuestamente determinan el bajo nivel del precio o coste de la prestación, el informe no comprende ninguna consideración sobre las supuestas condiciones excepcionalmente favorables de las que dispone la mercantil para prestar el servicio, es decir, el informe no explica en qué y cómo inciden las circunstancias expuestas por la adjudicataria para justificar que la ejecución del contrato es viable a un precio tan bajo y lo mismo acontece con respecto a las supuestas soluciones técnicas adoptadas y a la innovación y originalidad de las soluciones propuestas pues respecto de las mismas se omite cualquier valoración.

A juicio de la recurrente, la justificación ofrecida por la adjudicataria no logra desvirtuar la presunción de temeridad en la que se encuentra incurso su oferta y, por lo tanto, debe ser excluida de la licitación.

La proposición de ECOTERRAE incurren en temeridad en dos aspectos a ofertar en la licitación:

- Tarifa de verificación.
- Diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataformas web.
- La justificación aportada por ECOTERRAE respecto de la tarifa de verificación es la siguiente:

- Optimización de costes por replicabilidad y economía de escala, ya que hay que realizar 200 verificaciones y todas ellas serán en empresas del mismo sector por lo que las medidas serán muy similares.
- ECOTERRAE es una empresa que lleva más de 12 años trabajando en proyectos de absorción, compra de créditos de carbono.
- En la plataforma desarrollada incluirán las diferentes alternativas y darán soporte telemático a los establecimientos que lo soliciten.
- Han obtenido un precio más competitivo de la auditora externa debido a que ya han colaborado anteriormente y tienen una metodología de trabajo optimizada, basada en la aplicación de cálculo de H.C. de ECOTERRAE.

Alega la recurrente que la adjudicataria se limita a realizar un desglose de los conceptos de su proposición económica, pero sin indicar los costes de cada uno de los servicios de manera que se pueda comprobar que se han tenido en cuenta todas las obligaciones que determinan los pliegos y, por tanto, que el servicio se va a poder prestar al precio ofertado.

Al respecto pone de manifiesto que no se han contemplado costes directos no salariales como el *“Kit (trofeo y cartelería) entregable a cada establecimiento”* valorado en 104,94 euros, según el PCAP.

Además, incluye en su oferta un coste de 750,00 euros, para la verificación de los cálculos de huella de carbono por parte de una auditoría externa, si bien, esa cifra se corresponde exactamente con la oferta facilitada por European Quality Assurance Spain, S.L. (EQA) a ECOTERRAE, lo que evidencia que no se han tenido en cuenta costes indirectos de gestión, gastos generales y beneficio industrial.

Prueba de la insuficiente justificación ofrecida por ECOTERRAE es que la mesa de contratación, el 30 de enero de 2025, solicita una serie de aclaraciones adicionales respecto de las condiciones salariales del personal asignado a la prestación del

servicio, sin que con las aclaraciones aportadas, según la recurrente, quede justificada la viabilidad de la oferta.

Para la justificación de la oferta, argumenta la adjudicataria que los valores ofertados se deben principalmente a su experiencia en la gestión de proyectos de huella de carbono y a la economía de escala y replicabilidad, factores que son igualmente aplicables al resto de licitadores por lo que no es una ventaja competitiva respecto de las otras ofertas. En concreto respecto al soporte de los establecimientos señala *“la economía de escala y la alta replicabilidad les permite presupuestar un importe de 100 € + IVA para la fase de auditoría interna”* aduciendo en el mismo sentido que *“El presupuesto ofertado para el soporte en el plan de reducción y compensación argumentado por el hecho de que los establecimientos pertenecen al mismo sector y por tanto las posibles medidas a incorporar en su plan de reducción serán equivalentes”*.

Igualmente, la adjudicataria hace alusión a su experiencia por llevar más de 12 años trabajando en proyectos de absorción y compra de créditos de carbono, extremo que tampoco puede servir para justificar la viabilidad de la oferta, pues el PCAP exige como solvencia técnica *“la experiencia en realización de al menos 10 proyectos de cláucllo de huella de carbono en los últimos 3 años”*.

Asimismo, pese al requisito explícito de MADRID DESTINO de justificar el cumplimiento de las condiciones salariales del personal asignado, ECOTERRAE no aporta en ningún momento datos sobre el número de personas asignadas al proyecto, sus condiciones laborales ni la dedicación prevista, limitándose únicamente a desglosar los conceptos de su oferta.

Por lo que se refiere al coste del diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataforma, la recurrente pone de manifiesto las siguientes deficiencias en la justificación aportada por la adjudicataria:

- La estructura de costes que se especifica también adolece de la identificación de los gastos generales y del beneficio industrial, lo que impide verificar la viabilidad económica de la oferta.
- Asimismo, y en lo que respecta a las obligaciones en materia laboral y social, la mercantil adjudicataria no ha justificado el cumplimiento de las condiciones salariales del personal asignado a la prestación del servicio pues no aporta datos sobre el número de personas aginadas al proyecto, sus condiciones laborales ni la dedicación prevista, limitándose únicamente a desglosar los conceptos de su oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Expone el órgano de contratación que los argumentos presentados por ECOTERRAE, para justificar la viabilidad de su proposición, contienen información suficiente y detallada para llegar a la convicción de que el servicio se puede prestar de conformidad con las exigencia establecidas en el pliego de prescripciones técnicas.

Acompaña el órgano de contratación, al informe que emite sobre el recurso, un Anexo III que se corresponde con el Análisis de la proposición económica presentada por ECOTERRAE, del que se desprende que en contra de lo alegado por la recurrente, la justificación presentada por la adjudicataria incluye gastos generales y beneficio industrial y apunta que este análisis es el que ha servido para concluir que la oferta cuestionada es viable, lo que demuestra la total ausencia de arbitrariedad.

Por lo que se refiere a la justificación de la oferta sobre los costes de diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataformas web, destaca que la adjudicataria ha desarrollado una herramienta propia, que se crea a los efectos de agilizar y facilitar el proceso de cálculo y de compensación de la huella de carbono a las organizaciones. Esta herramienta incorpora metodologías GHG Protocol (tal y como se exige en los pliegos que rigen la licitación) y permite realizar mediciones precisas de las emisiones de GEIs, además de integrar módulos especializados para la identificación de oportunidad de reducción de emisión, análisis sectoriales y simulación de escenarios.

Esta herramienta permite el diseño de planes de acción personalizados, optimizando el impacto ambiental y el coste de implementación.

MADRID DESTINO tiene una dilatada experiencia en el desarrollo de páginas web, tales como Madrid City Card, Tienda Oficial de Madrid, Video Atención 360, entre otras muchas. En base igualmente a dicha experiencia, tanto la Unidad técnica como la Mesa y el Órgano de contratación, han considerado que los costes indicados son razonables y suficientes para el servicio que se solicita.

En cuanto a la justificación de la baja temeraria correspondiente al apartado “*tarifa de verificación*”, expone los fundamentos por lo que se ha considerado justificada la baja:

- a) Cuestiones relativas a la manera de gestionar el apoyo a los establecimientos, que reducen los tiempos necesarios:
 - a. La empresa tiene una larga experiencia en el sector, realizando este tipo de verificaciones en el mercado desde hace 12 años, tal y como ha comprobado MADRID DESTINO.
 - b. El modelo de auditoría interna es valorado muy positivo.
 - c. -El soporte necesario, según las prescripciones establecida en el PPT, lo facilitan por un importe de 250 euros + IVA, desglosado en:
 - i. 1.Soporte en la elaboración de la medición, reducción y compensación, incluido soporte y asistencia para que la empresa turística pueda elaborar un plan personalizado (150€ + IVA).
 - ii. Acompañamiento en la elaboración de la auditoría interna de medición, reducción y compensación que posteriormente ha de ser verificado por la auditora externa (100€+ IVA).
 - i. La adjudicataria señala que gracias a la economía de escala y la alta replicabilidad del modelo que tienen prevista durante la ejecución del contrato, les permite ofrecer unas tarifas tan ventajosas.

MADRID DESTINO, a los efectos de dar por válidas las explicaciones ofrecidas por ECOTERRAE, ha tenido en cuenta:

a. El hecho de que ECOTERRAE tenga una dilatada experiencia en la elaboración de cálculos de la huella de carbono, además de contar con un software propio, facilita que sus trabajadores deban dedicar menos horas que otras empresas que no disponga de esa ventaja.

b. ECOTERRAE indica que ya han trabajado con la verificadora seleccionada European Quality Assurance Spain, S.L, lo que también explica la ventajosa tarifa que han obtenido. Esta experiencia anterior con la verificadora también da lugar un ahorro en tiempo de asistencia a las empresas a verificar.

De hecho, la propia recurrente confirmó en el acto de exhibición del expediente, que se trata efectivamente de una tarifa muy ventajosa.

c. Todo ello da lugar a que MADRID DESTINO estime que ECOTERRAE tiene la capacidad de prestar la asistencia necesaria a los establecimientos en unos tiempos más reducidos a los estimados por MADRID DESTINO en los Pliegos, sin comprometer la calidad de los trabajos a desarrollar.

ECOTERRAE adjunta como prueba de lo anterior la oferta negociada con European Quality Assurance Spain, S.L. por un importe de 750 euros+ IVA.

Añade que el desglose de las partidas que constituyen la *“tarifa de verificación y el desarrollo y ejecución del sistema para establecimientos, del sistema para visitantes y plataformas web, comprende los conceptos exigidos en el PPT, a excepción de la partida “Kit (trofeo y cartelería)”*. No obstante, este hecho no distorsiona el alcance de la proposición económica pues en los pliegos se ha estimado un coste de 92,39 euros (pudiendo ser muy inferior en función del número de unidades adquiridas y teniendo en cuenta la baja ofertada por ECOTERRAE), por lo que considera el órgano de contratación, que este gasto tiene cabida en la cuantía que la adjudicataria ha estimado para gastos generales, esto es, 111,03 euros.

En todo caso, dicho Kit será exigido por MADRID DESTINO, pues la mercantil con la presentación de su oferta se ha comprometido a adscribir a la ejecución del contrato los medios personales y/o materiales suficientes, además de aceptar el contenido íntegro de los pliegos.

Pone de manifiesto el órgano de contratación que se concedió a la recurrente el acceso a los documentos que había solicitado y que en dicho acto tuvo total libertad para revisar la documentación y tomar los datos que considerase oportunos. Además, a los efectos de solventar las dudas que pudieran surgirle, estuvieron presentes miembros de la unidad promotora de la contratación (Dirección de Turismo de MADRID DESTINO), así como la Presidenta y la Secretaria de la Mesa de contratación. Por último, se trasladó a la recurrente el hecho de que desde MADRID DESTINO se había realizado un estudio de costes y que eran correctos, habiéndole sido enseñado el cuadro correspondiente a la justificación de los costes salariales que se incluye en el Anexo III al presente Informe, al haberse interesado la recurrente por dichos cálculos en particular.

Por ello concluye que la actuación del órgano de contratación ha sido conforme a Derecho y que en contra de lo alegado por la recurrente:

- La proposición económica correspondiente a la Tarifa de verificación y al Desarrollo y ejecución del sistema para establecimientos, del sistema para visitantes y plataformas web, incluyen los gastos generales y el beneficio industrial.
- ECOTERRAE acredita que asigna a la prestación del servicio los perfiles expresamente exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (Consultor, Jefe de proyecto, Analista programador y Analista de sistemas), sus condiciones salariales y el número de horas de dedicación, que se consideran suficientes.

Destaca que, en relación con el número de horas de dedicación, el recurrente no indica y ni siquiera menciona (a pesar de contar con la información), la herramienta informática de la que Ecoterrae se sirve para la prestación del servicio.

Dicha herramienta – que constituye una solución técnica en todo caso- y que al estar desarrollada en gran medida permite una importante reducción de costes, implica igualmente una condición excepcionalmente favorable, de la que dispone la adjudicataria para prestar el servicio.

3. Alegaciones de los interesados.

La adjudicataria defiende la viabilidad de su oferta en similares términos que el órgano de contratación y señala que se han incluidos todos los costes directos e indirectos necesarios para la prestación del servicio.

La referencia al *“Kit entregable a cada establecimiento”* no tiene cabida en la tarifa de verificación, pues está incluido en los costes directos no salariales referente a la tarifa de diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataforma web.

Los costes de la verificación por parte de la auditora externa (EQA) se han reflejado tal cual expresa la oferta de EQA, ya que son trabajos que serán exclusivamente ejecutados por dicha entidad.

Sobre el número de personas asignadas al proyecto, así como sus condiciones salariales y laborales, se exponen detalladamente en el documento que da contestación a las aclaraciones solicitadas por el órgano de contratación, en el que se indica el personal de la empresa asignado al proyecto, su categoría profesional y el desglose del cálculo de su coste/hora, así como las horas de dedicación estimadas para la ejecución de los trabajos.

En cuanto a la tarifa por el diseño, desarrollo y ejecución de los sistemas y plataforma web se reitera en que su reducción de costes radica en que la mayor parte de los

trabajos necesarios para ejecutar el presente contrato ya han sido desarrollados en proyectos similares anteriormente ejecutados por la adjudicataria.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede determinar si la oferta incurso en anormalidad se encuentra justificada.

El artículo 149 LCSP regula las ofertas anormalmente bajas y establece el procedimiento contradictorio que debe desarrollarse en el supuesto de que el órgano de contratación constate que la oferta de un licitador se encuentra incurso en presunción de anormalidad.

Al respecto dispone que:

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

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

(...)

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

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

(...)

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”.

La finalidad de este procedimiento contradictorio es evitar rechazar la oferta, que ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, sin comprobar previamente su viabilidad.

Este mismo objetivo lo persigue también la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, donde expone: *‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos (...)*”

Es doctrina consolidada de este Tribunal, en consonancia con el resto de los órganos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación, y las Juntas Consultivas de Contratación, que la justificación que presente el licitador, cuya oferta se encuentra incursa en presunción de anormalidad, debe concretar con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras de demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en riesgo la adecuada ejecución del contrato.

Ello exige justificar que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

De acuerdo con la doctrina expuesta, recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas, la Resolución 205/2023 de 18 de mayo, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

Para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación, teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado –inicialmente– como anormal o desproporcionada, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable.

En este contexto destacar, que el acuerdo de admisión o exclusión de la oferta tiene que estar debidamente motivado, al igual que cualquier otro acto administrativo. Ahora bien, cuando el órgano de contratación admite una oferta incurso en presunción de anormalidad no es necesaria una prolija motivación, sin embargo, cuando acuerda el rechazo de la oferta se exige una justificación más intensa, pues impide al licitador

continuar en el procedimiento, y éste ha de tener conocimiento de las causas concretas que han dado lugar a su exclusión.

Asimismo, será necesario que el licitador cuya oferta está incurso en presunción de anormalidad, realice una justificación más exhaustiva cuanto más se desvíe de la baja media, pues ha de proveer al órgano de contratación de los argumentos suficientes para admitir su oferta.

En el presente procedimiento, la oferta de ECOTERRAE, incurso en baja desproporcionada, ha sido admitida por el órgano de contratación, al considerar que se puede ejecutar el contrato conforme a lo establecido en los pliegos.

En primer lugar, el recurrente alega que el acuerdo por el que admite la oferta de la licitadora no se encuentra motivado, sin embargo, como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, se emitió un primer informe técnico sobre la justificación presentada por ECOTERRAE y a petición de la mesa de contratación se solicitó a la adjudicataria aclaraciones al respecto, emitiéndose un segundo informe técnico sobre esta cuestión.

El primer informe técnico emitido va describiendo las circunstancias que alega la adjudicataria para justificar su oferta, y concluye que la oferta es viable, en base a lo alegado por ECOTERRAE. Si bien, el informe podía haber sido más explícito en su motivación, lo cierto es que poco más puede decir pues se basa en las justificaciones puestas de manifiesto por la adjudicataria.

Posteriormente se emite un segundo informe, con motivo de las aclaraciones solicitadas a ECOTERRAE, que se centra en los costes de personal, en el que aquí si existe una mayor motivación. Por ello a juicio de este Tribunal, el acuerdo por el que admite la oferta de la adjudicataria está debidamente motivado.

Es de destacar que la oferta de ECOTERRAE se desvía de la baja media para el coste de la tarifa de verificación en 143,28 euros y respecto del coste del desarrollo y plataforma web la desviación es de 5.772,72 euros.

La recurrente considera que la adjudicataria, en la justificación de su oferta, no ha tenido en cuenta otros costes como el Kit entregable a cada establecimiento, que lo valora en 104,94 euros, cuantía, que a juicio de este Tribunal, es despreciable, además ECOTERRAE manifiesta que dicho importe está incluido en los costes directos. También cuestiona la recurrente el coste de 750,00 euros para la verificación de los cálculos de huella de carbono por parte de una auditoría externa, pretensión que no se puede acoger pues consta en la justificación de la oferta un compromiso con la entidad verificadora.

En cuanto a los costes de personal, se indica en el informe técnico el desglose de costes de personal y se pone de manifiesto que están por encima de los marcados en el convenio. Asimismo, se explica en el informe que la reducción de horas se debe a que, al contar con la experiencia en más de 500 proyectos de huella de carbono en los últimos 12 años, les ha permitido desarrollar una herramienta que agiliza y facilita el proceso que justifica la bajada de precios y de horas en la ejecución del contrato.

De acuerdo con lo expuesto, no se aprecia error ni arbitrariedad en el informe técnico y, el acuerdo adoptado se encuentra dentro del margen de discrecional que le es dado al órgano de contratación para apreciar la viabilidad de la oferta incurso en temeridad.

En consecuencia, se desestima el recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por

la representación legal de REGENERA LEVANTE, S.L. contra el Acuerdo del Consejero Delegado, de 7 de marzo de 2025, por el que se adjudica el contrato de servicios denominado “*Consultoría especializada y asistencia técnica para la medición, reducción y compensación de la Huella de Carbono derivada de la actividad turística de Madrid, dentro de la actuación 1 “Medición, reducción y compensación del CO” del Eje Programático 1 Transición Ecológica del Plan de Sostenibilidad Turística en Destino financiado por la UE Fondos NextGenerationEU*”, licitado por Madrid Destino Cultura, Turismo y Negocio, S.A., número de expediente SP24-00332,

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL