



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1140/2024 C.A. Principado de Asturias 57/2024

Resolución nº 1172/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de septiembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. Pablo Martí Elvira, en representación de ESTUDIO 27 CGM, S.L.U., contra la exclusión de su oferta y la adjudicación del lote 3 del procedimiento “*Servicios de una plataforma de comercio electrónico (marketplace), cofinanciado con fondos del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU"*”, expediente 1596/2024, convocado por el Ayuntamiento de Avilés, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea, en fecha el 7 de junio de 2024, se convocó el procedimiento “*Servicios de una plataforma de comercio electrónico (marketplace), cofinanciado con fondos del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU"*”, expediente 1596/2024, convocado por el Ayuntamiento de Avilés, por procedimiento abierto, con tramitación urgente, con un valor estimado de 273.801,65 euros.

El 7 de junio de 2024 se publicó en la PCSP corrección de errores materiales en la aplicación presupuestaria y en la denominación del lote 3, que no afectan a la resolución del presente recurso.

Según el apartado 2 del Cuadro de Características (CC) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP):



“Constituye el objeto del contrato la puesta a disposición del Ayuntamiento de Avilés de una aplicación tecnológica multiplataforma en entorno Web para la venta online (en adelante, Marketplace) que será propiedad de la adjudicataria, dirigida a establecimientos de comercio, hostelería, turismo y de productos de proximidad, así como los servicios de mantenimiento, hosting y soporte de incidencias durante un periodo de dos años tras la instalación y puesta en marcha de la plataforma”.

El contrato se divide entre 3 lotes (lote1: Marketplace, lote 2: Publicidad, lote 3: Dinamización) y el valor estimado del lote 3 asciende a 121.973,55 euros (anuncio de licitación y apartado 5 del CC del PCAP).

Respecto de dicho lote 3, tanto el citado apartado 2 del CC del PCAP como el anuncio de licitación y el apartado 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), contienen la siguiente descripción:

“Realización de un servicio de dinamización y consultoría durante seis meses para la digitalización de los establecimientos dados de alta con la finalidad de incrementar su productividad comercial por medio del uso eficiente de herramientas de marketing y comercialización online y especialmente, entre ellas, del marketplace promovido por el Ayuntamiento de Avilés. Una vez formalizada en alta en la plataforma por escrito se realizará un servicio de acompañamiento durante un año”.

La determinación del precio del lote 3 “Dinamización” se contiene en el apartado 2 del CC del PCAP y en el apartado 2 del PPT:

“LOTE 3: DINAMIZACION

El sistema de determinación del precio ha sido a tanto alzado y se ha calculado sobre una estimación de 240 altas de establecimientos a los que se prestará, una vez confirmada dicha alta por escrito, un asesoramiento y acompañamiento durante un año, representando cada una de las prestaciones los siguientes importes:



LOTE 3 DINAMIZACION	Nº estimado ALTAS Marketplace	Precio unitario sin IVA	IVA (21%)	IMPORTE MÁXIMO TOTAL SIN IVA	IVA (21%)	IMPORTE MAXIMOTOTAL CON IVA
<i>Dinamización y consultoría para la digitalización de establecimientos dados de alta en la Plataforma marketplace</i>	240	413,22 €	86,78 €	99.173,55 €	20.826,45 €	120.000 €
<i>Servicio de acompañamiento a establecimientos dados de alta durante 1 año</i>	240	95 €	19,95 €	22.800 €	4.788 €	27.588 €
TOTAL	240			121.973,55	25.614,45 €	147.588 €

En cuanto a los criterios de adjudicación del lote 3 “*DINAMIZACIÓN*”, el apartado 8 del CC del PCAP contempla solamente criterios evaluables de forma automática (hasta 100 puntos) que se otorgarán del siguiente modo: (1) hasta 60 puntos a la oferta más económica, (2) hasta 20 puntos por el criterio “*Servicio de soporte extra durante el año de acompañamiento*” y (3) hasta 20 puntos por el criterio “*Reducción de plazo de ejecución previsto de 6 meses*”. Concretamente, respecto de la oferta económica, se establece lo siguiente:

“1.1 Oferta económica: hasta 60 puntos.

Se otorgarán 60 puntos a la oferta más económica entendiéndose como tal aquella que presente un menor importe total por las prestaciones que incluye el contrato, debiendo por ello identificar el licitador el precio ofertado para cada una de las prestaciones.

Se valorarán las ofertas en base a la siguiente fórmula:

*Puntuación de cada oferta = 60 x Oferta económica más ventajosa presentada /
Oferta económica que se valora*

En el precio está incluido la dinamización y consultoría para la digitalización de establecimientos dados de alta en la plataforma marketplace y los servicios de



acompañamiento a establecimientos dados de alta durante un año, de forma que los precios de referencia que el licitador no podrá superar son:

. Dinamización y consultoría para la digitalización de establecimientos: 120.000 € (IVA incluido)

. Acompañamiento a establecimientos dados de alta: 27.588 € (IVA incluido)”.

Respecto de las “OFERTAS ANORMALMENTE BAJAS” dicho apartado 8 del CC del PCAP, dispone que: “Se considerarán ofertas anormalmente bajas las previstas en el artículo 85 de Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas”.

Además, la cláusula 19 del PCAP establece lo siguiente:

“Cláusula 19.- Ofertas anormalmente bajas.

Se considerarán incursas en presunción de anormalidad las ofertas que cumplan los parámetros objetivos que contemple, en su caso, el apartado 8 del Cuadro de Características del Contrato.

Deberá tramitarse el procedimiento previsto en el artículo 149 LCSP, en el que se solicitará el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

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

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



Cuando la empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación velará por la adecuada ejecución del contrato, sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios contratados”.

Según lo previsto en el apartado 13 del CC del PCAP no se contempla adscripción de medios.

Segundo. Según consta en el acta de la sesión de la Mesa de Contratación de 25 de junio de 2024, publicada el 26 de junio en la PCSP, a la licitación del lote 3 se han admitido las ofertas presentadas por los siguientes licitadores:

1. ASAP GLOBAL SOLUTION, S.L.
2. BATATECH, S.L.
3. CONSULTORES DE AUTOMATIZACIÓN Y ROBÓTICA, S.A.
4. ESTUDIO 27 CGM, S.L.U.
5. IBEROMEDIA ACC, S.L.
6. SAUCI ASESORES, S.L.
7. TELEFONICA SOLUCIONES DE INFORMATICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.
8. I4LIFE INNOVACIÓN Y DESARROLLOS, S.L.

La oferta de SEEKETING, S.L. ha sido excluida por no haberse presentado en plazo (hasta las 13:00 horas del 21 de junio de 2024).

En el acta de la sesión de la Mesa de Contratación celebrada el 4 de julio de 2024, publicada el día 8 de julio en la PCSP, consta -en lo que aquí interesa-, lo siguiente:



LOTE 3: DINAMIZACIÓN --- PBL, sin IVA: 121.973,55 €		
Entidad licitadora	OFERTA ECONÓMICA	TEMERIDAD
ASAP GLOBAL SOLUTION SL	70.800,00	
BATATECH SL	97.562,40	
CONSULTORES DE AUTOMATIZACIÓN Y ROBÓTICA SA	90.259,20	
ESTUDIO 27 CGM, SLU	60.986,40	SI
IBEROMEDIA ACC, SL	74.400,00	
SAUCI ASESORES SL	80.208,00	
TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA SAU	100.010,40	
I4LIFE INNOVACIÓN Y DESARROLLOS SL	79.680,00	
Media aritmética 8 entidades	81.738,30	
10% media aritmética 8 entidades	8.173,83	
Art. 85.4 RGLCAP: Temeridad	73.564,47	
Superior al 10% media aritmética 8 entidades que comporta eliminar de la fórmula	89.912,13	
Nueva media aritmética 5 entidades	73.214,88	
10% media aritmética 5 entidades	7.321,49	
Art. 85.4 RGLCAP: Nueva temeridad	65.893,39	

En consecuencia, tratándose de un procedimiento abierto, la Mesa acuerda, en aplicación del artículo 149.4 LCSP y, con carácter previo a la valoración de los criterios evaluables automáticamente y seguidamente clasificación, por orden decreciente, de las proposiciones (artículo 150.1 LCSP), requerir a los licitadores cuyas ofertas se presumen incursas en presunción de anormalidad, para que en un plazo suficiente, justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofertados, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Toda vez que el procedimiento de licitación ha sido declarado urgente, la Mesa considera apropiado, como plazo suficiente, 3 días hábiles, para que los siguientes licitadores justifiquen el precio ofertado, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se tendrá por retirada su oferta.

(...)



Lote 3: Dinamización

- ESTUDIO 27 CGM, S.L.U.”.

El 8 de julio de 2024 se publica en la PCSP requerimiento efectuado en esa misma fecha a ESTUDIO 27 CGM, S.L.U., con el siguiente tenor:

“La Mesa, en sesión de 04/07/2024 acordó, en aplicación del artículo 149.4 LCSP y, con carácter previo a la valoración de los criterios evaluables automáticamente y seguidamente clasificación, por orden decreciente, de las proposiciones (artículo 150.1 LCSP), requerir a los licitadores cuyas ofertas se presumen incursas en presunción de anormalidad, para que en un plazo suficiente, justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios ofertados, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

Toda vez que el procedimiento de licitación ha sido declarado urgente, la Mesa consideró apropiado, como plazo suficiente, 3 días hábiles, para que los siguientes licitadores justifiquen el precio ofertado, apercibiéndoles que, de no hacerlo, se tendrá por retirada su oferta.

Lote 1: Marketplace

- ASAP GLOBAL SOLUTION SL

- CBT COMUNICACION MULTIMEDIA

Lote 2: Publicidad

- CBT COMUNICACION MULTIMEDIA

Lote 3: Dinamización

- ESTUDIO 27 CGM, SLU”.



Mediante escrito de 10 de julio de 2024, ESTUDIO 27 CGM, S.L.U. evacuó dicho trámite aportando justificación de su oferta económica (que asciende a 60.986,40 euros) basada en cinco conceptos:

1. Costes de personal, indicando que se contará con cuatro personas especialistas en marketing digital que dedicarán 4.800 horas a los trabajos propios del contrato. Puesto que se efectúa un cálculo de 11,33€/hora por horas totales a realizar, tales costes ascienden a 54.384€.
2. Costes de equipamiento, que no se incluyen por referirse a equipos informáticos amortizados y software y otras licencias que forman parte de la actividad habitual de la empresa.
3. Costes indirectos, que se estiman en 6 horas (4 horas para dinamización y consultoría y 2 horas para el servicio de acompañamiento), con un coste de 11,33€/hora y un coste total de 67,98€.
4. Posibles riesgos, que se estiman en un 4,72%, ascendiendo a 2.875,24€.
5. Beneficio industrial, que se estima en un 6%, ascendiendo a 3.659,18€.

Examinada la justificación presentada por la actual recurrente, se emite informe técnico de fecha 12 de julio de 2024, publicado el día 18 de julio en la PCSP, en el que en relación con ESTUDIO 27 CGM, S.L.U., se afirma lo siguiente:

“LOTE 3: DINAMIZACION

Estudio 27 CMG SLU

El licitador justifica su oferta en base a los siguientes factores:

A. FACTOR LABORAL

Asegura que cuenta con suficiente experiencia y metodología precisas, eficiente y optimizada para el desarrollo de sus trabajos.

No adjunta relación de trabajos realizados.



B. FACTOR GEOGRAFICO

Utilización de infraestructuras disponibles en las instalaciones del licitador desapareciendo los costes de implantación al ubicarse en oficinas ya existentes y en funcionamiento y aprovechando los recursos de las mismas.

Reducción de gastos de desplazamiento en caso de realización de trabajos de forma presencial en los negocios/empresas debido a proximidad geográfica y utilización de coche eléctrico.

En cuanto a los costes:

A. COSTES DE EQUIPAMIENTO

El licitador argumenta que todos los ordenadores utilizados para el proyecto son propiedad de la empresa y ya se encuentran amortizados estando sus mantenimientos repercutidos en los gastos generales de la empresa con lo que no integran la estructura de costes de este contrato. Lo mismo ocurre con el software y otras licencias que fuesen necesarias, ya que entran dentro de la actividad diaria de la empresa.

B. POSIBLES RIESGOS

Se establece un porcentaje sobre la oferta del 4,72% para imprevistos, horas extra, desplazamientos y contingencias.

C. BENEFICIO INDUSTRIAL

6%.

D. COSTES INDIRECTOS

Incluye los gastos generales de oficina y cualquier otro relacionado con la gestión y administración del proyecto con una estimación de 6 horas (67,98€) con un



coste/hora de 11,33 €/hora estimando unas cuatro horas para dinamización y consultoría y unas dos horas para el servicio de acompañamiento.

No se define perfil profesional ni se justifica el coste/hora.

E. COSTES DE PERSONAL

El licitador argumenta que se va a contar con cuatro personas especialistas en Marketing Digital con experiencia en consultoría de marketing, formación, asesoramiento y ejecución de campañas y estrategias que se regirán por el convenio del trabajador encargado con un coste total para la empresa al año de 20.177,34 €/trabajador .

El licitador define las labores de la persona encargada del proyecto, Desarrollador Web &IT, estima una dedicación total de 4.800 horas y fija el precio/hora en 11,33 € por horas totales a realizar. El coste de la mano de obra total ascendería a un total de 54.384 €.

Estima asimismo alrededor de 3.903 horas para la dinamización y consultoría y 897 horas para el servicio de acompañamiento.

Teniendo en cuenta los argumentos planteados por el licitador parece que la oferta económica solo se refiere a la persona encargada del proyecto. Del resto de personal se desconocen sus perfiles profesionales y sus funciones.

También se desconoce la distribución de horas entre los distintos perfiles, cómo se ha llegado a determinar el precio/hora en 11,33 € ni se da información sobre si se ha tenido en cuenta en los costes de personal otros costes laborales, como son los de seguridad social, además de los salarios.

A la vista de lo anterior, se considera que el precio ofertado por el licitador no se encuentra justificado por entender que la información que facilita no es completa, encontrándose en el supuesto remarcado en el artículo 149.4 LCSP “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”.

3. CONCLUSIONES

Se entiende que las siguientes empresas no han justificado el precio ofertado:

(...)

Lote 3: Dinamización

- ESTUDIO 27 CGM, SLU”.

Con base en este informe, la Mesa de Contratación en su sesión de 17 de julio de 2024, acuerda rechazar la oferta de ESTUDIO 27 CGM, S.L.U. al considerar que no está suficientemente justificada la misma en los términos analizados por el Centro Gestor en su informe de fecha 12 de julio de 2024 y en consecuencia, modifica el estado del licitador al de *“Excluido”*. El acta de esta sesión se publica en la PCSP el día 18 de julio de 2024, así como la comunicación de su exclusión a dicha mercantil.

El 6 de agosto de 2024 se publica en la PCSP, Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Avilés de esa misma fecha, el cual, en su apartado SEXTO acuerda:

“Rechazar, en aplicación de lo dispuesto en el art. 149.6 LCSP, la oferta de NIF: B09988742 ESTUDIO 27 CGM, SLU en relación al Lote 3 Dinamización por no estar suficientemente justificada la misma en los términos analizados por el Centro Gestor en su informe de fecha 12 de julio de 2024, y en consecuencia, excluirla de la licitación”.

Y en su apartado SÉPTIMO, adjudicar el lote 3 del contrato a ASAP GLOBAL SOLUTION, S.L.

Tercero. El 16 de agosto de 2024, la representación de ESTUDIO 27 CGM, S.L.U., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la exclusión de su oferta y la



adjudicación del lote 3 del procedimiento “*Servicios de una plataforma de comercio electrónico (marketplace), cofinanciado con fondos del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU"*”, expediente 1596/2024, convocado por el Ayuntamiento de Avilés.

En su escrito de recurso la recurrente interesa que se anule la adjudicación de dicho lote 3 y se retrotraigan las actuaciones, con admisión de su oferta por haber justificado debidamente su viabilidad, conforme a lo previsto en el artículo 149.4 de la LCSP, y su clasificación.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Quinto. El 21 de agosto de 2024, la secretaria del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones, sin que conste que hayan evacuado dicho traslado.

Sexto. Por Acuerdo de este Tribunal, de fecha 5 de septiembre de 2024, dictado al amparo del artículo 58.1 b) 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, se declara que *prima facie* no se aprecia causa de inadmisión del recurso y se acuerda mantener la suspensión del lote 3 del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, al haberse interpuesto el recurso contra la adjudicación, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46. 4 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Principado de Asturias sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29/10/2021).

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

Segundo. El recurso se ha presentado en el plazo de diez días naturales previsto en el artículo 58.1.a) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Tercero. El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la oferta de la recurrente y la adjudicación del lote 3 del procedimiento de contratación de "*Servicios de una plataforma de comercio electrónico (marketplace), cofinanciado con fondos del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU"*, expediente 1596/2024, convocado por el Ayuntamiento de Avilés, por procedimiento abierto con pluralidad de criterios, sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado total de 273.801,65 euros.

El contrato supera el umbral cuantitativo previsto en la letra a) del artículo 44.1 de la LCSP para los contratos de servicios (100.000 euros) y se refiere a actuaciones objeto de recurso previstas en las letras b) y c) del artículo 44.2 de la LCSP (exclusión de oferta por resultar anormalmente baja como consecuencia de la aplicación del artículo 149 de la LCSP y el acuerdo de adjudicación).

Cuarto. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso, en virtud de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, porque ha presentado una oferta que ha sido excluida, por lo que, en caso de estimarse el recurso, podría resultar adjudicataria del lote 3.

Quinto. El recurso se basa, fundamentalmente, en dos motivos: carácter genérico del requerimiento de justificación de la baja e improcedencia de la exclusión de la oferta porque



no procede exigir a la recurrente una justificación exhaustiva de su oferta, sin que en el respectivo informe técnico se afirme que dicha oferta no vaya a poder ser cumplida.

La recurrente realiza las siguientes observaciones al informe técnico:

- *“El informe no explica, de ningún modo, que el servicio no pueda realizarse por el precio ofertado, orillando por completo la justificación presentada por el licitador, única y exclusivamente con el argumento de que no se ha aportado información sobre la experiencia en trabajos similares, el perfil de la persona encargada de realizar las tareas de administración y gestión, o la distribución de horas entre los recursos adscritos a la ejecución del contrato. El informe técnico, en definitiva, no incluye argumentos que sustenten la decisión de exclusión”.*
- *“El informe técnico lo único que concluye es que “se considera que el precio ofertado por el licitador no se encuentra justificado por entender que la información que facilita no es completa, encontrándose en el supuesto remarcado en el artículo 149.4 LCSP”, pero sin aportar ningún argumento para concluir que la oferta no pueda ser cumplida”.*
- *“No desacredita la justificación aportada, careciendo así del plus de motivación exigible”.*

Respecto la suposición que recoge el informe técnico de que la oferta económica solo se refiera a la persona encargada del proyecto, la recurrente señala que:

“La justificación presentada estima una dedicación total de 4.800 horas y el contrato tiene una duración de 6 + 12 meses. Teniendo en cuenta que las horas de trabajo anuales, con una dedicación a jornada completa, se estiman en 1.800 horas anuales por trabajador, cae por su propio peso que la oferta presentada no puede referirse a una única persona”

Por el contrario, el órgano de contratación, en el informe remitido a este Tribunal, sostiene que la mercantil recurrente no justificó debidamente el precio de su oferta. Además, acompaña informe del centro gestor del expediente contractual, que viene a reiterar lo



manifestado en el de 12 de julio de 2024, reproducido en el Antecedente de Hecho Segundo de esta resolución, añadiendo los siguientes argumentos:

Respecto de los argumentos relativos a su experiencia:

“Esto no es una justificación; son manifestaciones de la empresa que, entendemos que deberían haberse acompañado al menos de una relación de trabajos (en ningún momento se dice que exhaustiva o relativa a aspectos concretos de los mismos) para apoyar dichas afirmaciones sobre su experiencia”.

Respecto de los costes de personal,

“No se está exigiendo un desglose exhaustivo de la oferta pero en el informe técnico se puso de manifiesto que no se hacía referencia a perfiles profesionales y distribución de horas, aspectos que normalmente se incluyen en la determinación de los costes pero aun admitiendo el establecimiento de un único precio/hora de 11,33 €, tampoco la empresa indica (como se reflejó en el informe técnico) si se ha tenido en cuenta, además de los costes salariales, otros costes laborales como son los de Seguridad Social a cargo de la empresa, que serían igualmente un coste directo imputable al proyecto, incrementando su importe”.

“Cuando se excluyó su oferta por considerar que la información aportada no era completa, se estaba haciendo referencia a más aspectos aparte del "perfil de la persona encargada de realizar las tareas de administración y gestión, o la distribución de horas entre los recursos adscritos a la ejecución del contrato”.

Concluye que la recurrente no justificó debidamente el precio ofertado.

Sexto. Entrando en el fondo del asunto, respecto del requerimiento efectuado al licitador, es preciso recordar nuestra doctrina recogida, entre otras, en la reciente Resolución de este Tribunal nº 728/2024, de 6 de junio, que:

“En primer lugar, entendemos que el requerimiento que el órgano de contratación dirigió a la licitadora para que justificase la anormalidad de su oferta, si bien podía



haber sido más detallado, fue lo suficientemente preciso a los efectos de justificar las razones del bajo precio ofertado. A este respecto, por todas, hemos dicho en nuestra Resolución número 557/2019 lo siguiente (el subrayado es nuestro):

“En el caso que nos ocupa, tal y como ya hemos adelantado, la crítica del recurrente se centra en primer lugar en el contenido del requerimiento que le fue dirigido por la mesa de contratación, al estimar que, conforme a las actuales previsiones del art. 149.4 LCSP, el mismo resultaba insuficiente, al no precisar los concretos aspectos de su oferta que debían ser objeto de justificación. A tal respecto, hemos de apuntar por nuestra parte que resulta evidente que es el propio licitador que ha efectuado la oferta incurso en situación de presunción de anormalidad quien mejor puede conocer cuáles sean aquellas condiciones de su oferta que sean susceptibles de justificar el bajo importe de la misma, en concreto en referencia a alguno o algunos de los aspectos a los que en particular se alude en el art. 149.4 LCSP. Esta exigencia de claridad supone la necesidad de que el licitador tenga conocimiento suficiente de lo requerido a fin de poder realizar la pertinente justificación, pero no supone de por sí que el requerimiento haya de indicar qué aspectos concretos de la oferta han de ser justificados, ...debía ser el propio licitador quien ofreciese los datos que, en referencia a las condiciones de su empresa, a su estructura de costes, o a otros aspectos del contenido de su proposición, justificasen la viabilidad de la misma a pesar de la baja ofrecida. No cabe estimar por tanto la alegación del recurrente en este punto acerca de una pretendida necesidad de que hubiese sido el propio órgano de contratación el que apuntase a qué elementos relativos a la conformación del importe de su oferta habían de ser objeto de justificación”.

En el presente caso, aunque el requerimiento -reproducido en el Antecedente de Hecho Segundo de la presente Resolución- podría haber sido más detallado, ello no constituye fundamento bastante para su impugnación, pues contiene referencia expresa al artículo 149.4 de la LCSP en el que sí se detallan los aspectos específicos a clarificar cuando se reciba un requerimiento de justificación de este tipo.

Respecto de la alegación del recurrente sobre que el requerimiento era estereotipado y que no conoció los concretos extremos que debía justificar hasta el informe de valoración



de su justificación, apareciendo *ex novo*, cabe indicar, como señala el órgano de contratación y comparte este Tribunal, que no es que a *posteriori* se concreten los aspectos que debía justificar la recurrente, sino que fue a la vista de los argumentos que la propia recurrente invoca para justificar su oferta cuando se pudo determinar los aspectos que no resultaban suficientemente aclarados o cuya justificación no se consideró completa.

En este sentido, nos pronunciamos en nuestra resolución nº 557/2019:

“A tal respecto, hemos de apuntar por nuestra parte que resulta evidente que es el propio licitador que ha efectuado la oferta incurso en situación de presunción de anormalidad quien mejor puede conocer cuáles sean aquellas condiciones de su oferta que sean susceptibles de justificar el bajo importe de la misma, en concreto en referencia a alguno o algunos de los aspectos a los que en particular se alude en el art. 149.4 LCSP (...)

No cabe estimar por tanto la alegación del recurrente en este punto acerca de una pretendida necesidad de que hubiese sido el propio órgano de contratación el que apuntase a qué elementos relativos a la conformación del importe de su oferta habían de ser objeto de justificación”.

En definitiva, la recurrente pudo conocer en todo momento los aspectos que tenía que acreditar y las consecuencias de que la justificación que aportase no explicara satisfactoriamente el bajo nivel de los precios, ya que el requerimiento remitía al marco normativo del procedimiento que se estaba aplicando. Asimismo, también ha conocido las razones de su exclusión, por lo que no se aprecia que haya sufrido indefensión alguna.

En este sentido, y siguiendo la doctrina constitucional, se recuerda que la indefensión es una noción material, de modo que, para considerarla relevante, no basta con que se haya producido la infracción de una o varias reglas procesales, sino que es necesario, además, que, como consecuencia de ello, se haya entorpecido o dificultado, de manera sustancial, la defensa de derechos o intereses del recurrente (por todas, SSTC 145/1986, de 24 de noviembre y 35/1989, de 14 de febrero); lo que no ha ocurrido en el presente caso.

En consecuencia, se desestima este primer motivo impugnatorio.



Séptimo. Respecto de la procedencia de la exclusión de la recurrente, este Tribunal tiene establecida una doctrina consolidada en torno a las consecuencias derivadas de la calificación de una oferta como incurso en valores anormales o desproporcionados, debiendo destacarse las consideraciones que recoge nuestra Resolución nº 757/2024, de 12 de junio, así como la Resolución nº 1641/2023, de 21 de diciembre.

- En primer lugar, la mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos.

- La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario, por parte del licitador, a través de la justificación anteriormente citada.

- Dicha justificación debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato; no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

- La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja.

- La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos.



- El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración.

- El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique la razón por la cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En consecuencia, la competencia del Tribunal se extiende al análisis de la justificación del licitador cuya oferta es considerada anormal, y determinar si es suficiente o no.

En particular, en lo tocante al informe sobre la justificación de la oferta incurrida en presunción de temeridad se refiere, el criterio sentado de este Tribunal es que la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de su justificación incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración, y que, a tal respecto (por todas Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013), la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas, debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que -en buena medida- pueden ser apreciados, en función de parámetros o de criterios, cuyo control jurídico es limitado.

Sobre este punto, se ha señalado en reiteradas ocasiones que nuestro examen debe circunscribirse a ciertos aspectos aledaños al núcleo de la decisión, como la competencia, el procedimiento, la ausencia de arbitrariedad o de error manifiesto en la valoración, asumiendo así la doctrina del Tribunal Supremo, que ha dejado sentado que el núcleo técnico de las decisiones adoptadas por los órganos administrativos especializados en materias como los procedimientos selectivos o la adjudicación de contratos es inaccesible al control jurisdiccional, que debe ceñirse a los aspectos externos a aquél antes aludidos como los elementos reglados (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de marzo de 2012 —Roj STS 1874/2012—, 9 de enero de 2013). Esta limitación de las facultades revisoras de las decisiones de cariz técnico —cuya conformidad a la Constitución a ha sido expresamente reconocida por el Supremo Intérprete de ésta en Sentencias 39/1983, 34/1995 y 86/2004, entre otras— es consecuencia del respeto al principio de discrecionalidad técnica, que, en último término, se basa en la presunción de



razonabilidad o certeza de la actuación administrativa apoyada a su vez en la especialización e imparcialidad de los órganos administrativos encargados de llevar a cabo la labor evaluadora (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 4 de julio de 2003 —Roj STS 4724/2003—, 28 de diciembre de 2006 —Roj STS 8634/2006— y 23 de febrero de 2012 —Roj STS 1102/2012—).

Ya se han reseñado, anteriormente, las líneas maestras de la doctrina de este Tribunal en lo tocante a la justificación y valoración de las ofertas en presunción de anormalidad. A la vista del informe técnico conviene resaltar que, como tuvo ocasión de razonarse en nuestra Resolución 22/2024, de 12 de enero:

“[d]e lo que se trata es de valorar si, a pesar del ahorro o baja de la empresa correspondiente, no se pone en peligro la ejecución del contrato, analizando si el licitador está realmente en condiciones de asumir, razonablemente, al precio ofertado, las obligaciones contractuales”.

Y, a mayor abundamiento, como se indica en la Resolución 595/2024, de 9 de mayo:

“[...] el órgano de contratación ha [...] de motivar su decisión con un rigor menor que en el caso de admitir la viabilidad de la oferta incurrida en presunción de anormalidad, habiéndose atendido tal parámetro en el caso aquí analizado más que holgadamente por cuanto el citado órgano ha explicado suficientemente los motivos por los que estima viable la oferta de la adjudicataria”.

En definitiva, la decisión de considerar —o no— viable una oferta no puede sustentarse sobre la apreciación de determinados aspectos contenidos en su justificación más o menos relevantes, sino sobre un efectivo y objetivo contraste de las hipótesis que el licitador ha utilizado para elaborar su oferta con las manejadas por el órgano de contratación para elaborar el presupuesto base de licitación y que aparecen recogidas en la documentación contractual o resultan de fuentes objetivas, tales como convenios colectivos sectoriales, o incluso referencias al mercado en determinados casos y siempre y cuando reúna las condiciones necesarias para obtener de ellos precios sin sesgos (Resolución 1551/2022, de 15 de diciembre), que le permitan alcanzar la conclusión de que la oferta puede ejecutarse —o no— en los términos en los que se ha formulado.



Descendiendo a analizar la justificación sobre su oferta presentada por la recurrente, así como el informe técnico de 12 de julio de 2024, en lo que respecta a los aspectos controvertidos (la experiencia y los costes laborales), se observa que en el citado documento se plasma la evaluación de ambos argumentos, incorporando las apreciaciones de quien suscribe el informe, así como las limitaciones o carencias de justificación que no permiten admitir los razonamientos de la recurrente.

Respecto de la experiencia señalada en el apartado 3.1.1. *Factor Laboral*, en el informe técnico se advierte que “*no se adjunta relación de trabajos realizados*”. Este Tribunal considera que la experiencia que el licitador haya tenido en contratos con objetos idénticos o similares al que se licita no es por sí solo un argumento aceptable para justificar una oferta incurso en presunción de anormalidad, debiendo, a estos efectos, no solo acreditar dicha experiencia, sino también justificar cómo la misma incide en una reducción de costes en la ejecución del contrato. Por tanto, asiste la razón al órgano de contratación cuando, sin desechar el argumento en absoluto, viene a indicar que no dispone de determinada documentación que permita su valoración.

En cuanto a la justificación 3.2.1 *Costes de Personal*, que constituye la principal partida de coste, la recurrente señala que:

“En este caso, contaremos con cuatro personas especialistas en Marketing Digital con experiencia en consultoría de marketing, formación, asesoramiento y ejecución de campañas y estrategias (...) Estas personas se rigen por el convenio el cual cuenta con un coste total para la empresa al año de 20.177,34 €/trabajador”.

El informe técnico se centra en la escasa información aportada al respecto, señalando que:

“Teniendo en cuenta los argumentos planteados por el licitador parece que la oferta económica solo se refiere a la persona encargada del proyecto. Del resto de personal se desconocen sus perfiles profesionales y sus funciones. También se desconoce la distribución de horas entre los distintos perfiles, cómo se ha llegado a determinar el precio/hora en 11,33 € ni se da información sobre si se ha tenido en cuenta en los costes de personal otros costes laborales, como son los de seguridad social, además de los salarios”.



Efectivamente, para poder determinar si, como mínimo, los costes salariales imputados son conformes al convenio, es necesario conocer los perfiles profesionales considerados y, en caso de ser varios, la distribución de las horas entre ellos. Además, la recurrente únicamente refleja una cifra global de 20.177,34€, que no permite conocer si está previendo la totalidad de los costes a cargo del empleador.

Cabe señalar que del informe técnico no se deduce que se exija un estudio pormenorizado y exhaustivo de la oferta, sino que se ofrezca una mínima información que permita corroborar la validez de los argumentos que defiende la recurrente.

Por tanto, con independencia de que exista un desglose de costes y se justifique aritméticamente el cálculo de la oferta, asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que la justificación que ampara esas cifras y la experiencia alegada es incompleta para validar el planteamiento de la recurrente.

Por último, cabe indicar que, en el propio informe técnico de valoración de la justificación, de 12 de julio de 2024, se cita el último párrafo del artículo 149.4 que señala que:

“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”.

Por lo que, aunque expresamente no se indique en el informe que la oferta no puede ser cumplida (alegato de la recurrente), esta consideración se encuentra implícita en la conclusión anterior.

En definitiva, las razones recogidas en el informe técnico respecto de la inviabilidad de la oferta de la recurrente, que no dan por válida la justificación ofrecida, gozan de la llamada discrecionalidad técnica y se entiende que están suficientemente motivadas, ya que expresan, dentro de lo razonable y proporcionado, las razones por las que no se considera justificada la baja, sin que se aprecien errores materiales, arbitrariedad o discriminación que motiven su revisión.



En consecuencia, cabe desestimar el segundo motivo de impugnación y, por tanto, el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. Pablo Martí Elvira, en representación de ESTUDIO 27 CGM, S.L.U., contra la exclusión de su oferta y la adjudicación del lote 3 del procedimiento "*Servicios de una plataforma de comercio electrónico (marketplace), cofinanciado con fondos del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGenerationEU"*", expediente 1596/2024, convocado por el Ayuntamiento de Avilés.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 3 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido 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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Asturias, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES