

## **RESOLUCIÓN Nº 094/2025, DE 6 DE NOVIEMBRE**

En la ciudad de Mérida, a 6 de noviembre de 2025, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia de su titular, D. Javier de Manueles Muñoz, y la presencia de los vocales D. José Luis Martín Peyró, D.ª Marina Godoy Barrero y D. Luis López Reyes, actuando como letrado-secretario D. Salvador Mateos Sánchez, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación registrado como RC241/2025, presentado por D. D, en nombre y representación de ATRIUM ABOGADOS S.L. frente a su exclusión en el expediente de contratación PSS/2025/0000031828 «*Programa de asesoramiento especializado en segunda oportunidad empresarial*», tramitado por la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Junta de Extremadura.

Ha sido ponente D. José Luis Martín Peyró, resultando los siguientes:

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

**1.** Con fecha 14 de octubre de 2025 se ha presentado en el registro electrónico de la Administración General del Estado (entrada en la sede de este órgano, a través de TRAMITA, con fecha 15 de octubre de 2025), dirigido a la Comisión Jurídica de Extremadura y al amparo de la normativa de contratos públicos, el recurso especial en materia de contratación al que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

En la misma fecha que tiene entrada el recurso interpuesto en la sede de esta Comisión Jurídica se requiere al órgano de contratación para que, en el plazo de dos días hábiles, aporte copia del expediente así como la documentación que preceptúa el artículo 80 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero (en adelante, ROFCJ), en consonancia con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en lo sucesivo, RPER), y 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 lo sucesivo, LCSP).

La documentación requerida es remitida por el órgano de contratación el día 17 de octubre de 2025.

**2.** El 20 de octubre de 2025, por resolución de la Presidencia de la Comisión Jurídica de Extremadura, se admite el recurso quedando asentado con el número de expediente RC241/2025 de los asuntos de este órgano, dándose cuenta de la admisión al Pleno y notificándose la misma al órgano de contratación y a cuantos interesados figuran en el expediente de contratación, no constando la presentación de alegaciones.

**3.** De la documentación remitida por el órgano de contratación resultan de interés para la resolución del recurso, entre otras, las actuaciones y documentos que a continuación se

relacionan:

- Resolución, de 4 de julio de 2025, del secretario general de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital, de aprobación del expediente de contratación y del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT);
- PCAP y PPT;
- publicación del anuncio de licitación y del documento de pliegos en el perfil del contratante del órgano de contratación, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el día 7 de julio de 2025;
- acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 13 de agosto de 2025 en la que, tras la apertura de las ofertas económicas, se advierte que, entre otras, la de Atrium Abogados, S.L. se encuentra incurso en presunción de temeridad;
- ofertas económicas presentadas por los licitadores;
- requerimiento de justificación de la oferta de Atrium Abogados, S.L. de conformidad con el artículo 149 de la LCSP;
- documentación aportada en virtud del requerimiento efectuado;
- informe técnico, de fecha 15 de septiembre de 2025, de la jefa de sección de Innovación Empresarial, publicado en la PLACSP el día 16 de septiembre de 2025, emitido en relación con la justificación aportada por la recurrente;
- acta de la sesión de la mesa de contratación, celebrada el 16 de septiembre de 2025, en la que, en base al informe técnico señalado y emitido por la vocal técnica con fecha 15 de septiembre de 2025, se acuerda no aceptar la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por la empresa Atrium Abogados, S.L., proponiendo su exclusión al órgano de contratación;
- Resolución de 22 de septiembre, del secretario general de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital, por la que se excluye la oferta del recurrente, que es objeto de recurso, y que es puesta a disposición del interesado el mismo día; e
- informe del órgano de contratación ex artículo 56.2 de la LCSP;

**4.** No habiéndose considerado necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó la fase de instrucción del procedimiento con la documentación obrante en el expediente, elevándose propuesta de resolución que fue incluida en el orden del día de la sesión plenaria a que se hace referencia en el encabezamiento quedando aprobada por unanimidad de los miembros presentes con derecho a voto.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** La Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano administrativo de resolución de recursos contractuales, es la competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en el ámbito de la Administración de la comunidad autónoma de Extremadura, de conformidad con lo establecido en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y con el artículo 58.2 del ROFCEJ, en relación, a su vez, con lo dispuesto en el

artículo 46.1 de la LCSP.

**Segundo.** El recurso se interpone en el seno de un procedimiento de licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es de 217.011,36 euros, y frente a la resolución por la que se excluye la oferta de la recurrente de la licitación.

A estos efectos, el artículo 44 de la LCSP, en su apartado 2 establece que podrán ser objeto del recurso:

*«(...) b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.*

*(...)»*

Previamente el apartado 1 de este artículo 44 señala que:

*«Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

*«a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.»*

En consecuencia, resulta procedente el recuso especial interpuesto.

**Tercero.** La legitimación de ATRIUM ABOGADOS S.L. vendría conferida por aplicación del artículo 48 de la LCSP cuando dispone que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*. La mercantil recurrente ha participado en la licitación resultando excluida su oferta por lo que, de ser estimado su recurso, en el que solicita sea dejada sin efecto esa decisión, pudiera resultar, eventualmente, adjudicataria del contrato.

**Cuarto.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, siendo notificada a la recurrente la resolución objeto de impugnación el 22 de septiembre, e interpuesto aquel, por quien acredita adecuadamente la representación, el 14 de octubre de 2025, lo habría sido dentro del plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP.

**Quinto.** Una vez analizados los requisitos de admisión del recurso, con carácter previo a la exposición de los argumentos que dan sustento a la impugnación de la recurrente así como las alegaciones formuladas por el órgano de contratación, y dado que en aquel se solicita expresamente el acceso al expediente administrativo completo, incluidos el informe técnico y cualquier otro documento que haya servido de base para la exclusión, a fin de garantizar el derecho de defensa y la transparencia en el procedimiento argumentando Atrium Abogados S.L., en relación al derecho que le asiste a ello, que es inherente al derecho de defensa y está reconocido en el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, procede analizar el

marco legal y doctrinal sobre el referido derecho de acceso al expediente, que hemos expuesto en numerosas resoluciones (v.gr. Resolución nº 070/2024, de 5 de septiembre).

Así, hay que traer a colación el artículo de 52 LCSP, cuyo tenor literal es el siguiente:

*«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.*

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

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

En desarrollo de este precepto legal, el artículo 16 del RPER señala lo siguiente:

*«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en los artículos 140 y 153 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. La solicitud de acceso al expediente podrán hacerla los interesados dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud.*

*2. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado anterior por el órgano de contratación no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso con los efectos establecidos en el artículo 29.3 del presente reglamento.»*

El artículo 29.3 RPER añade que:

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

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), tiene una consolidada doctrina sobre el derecho de acceso al expediente que recoge la normativa anterior, que esta Comisión Jurídica comparte, como la contenida en su Resolución nº

071/2022, de 20 de febrero, en los siguientes términos:

«(...) se ha de subrayar el carácter instrumental del derecho de acceso al expediente, orientado a satisfacer la necesidad de la recurrente de disponer de la información precisa para articular su recurso. Abundando en tal consideración, procede invocar la Resolución nº 153/2019, de 22 de febrero, con cita de la previa Resolución 149/2018, de 16 de febrero, donde ya se exponían los siguientes razonamientos: "Por otro lado, procede hacer referencia a la doctrina sentada por este Tribunal en cuanto al alcance y funcionalidad del trámite de vista del expediente. Así, en la Resolución 655/2017, de 21 de julio, indicábamos que: "Así, en la Resolución 131/2015 indicábamos que "debe recordarse también que, como ya advirtió este Tribunal en la resolución 852/2014 (de la que es en gran medida tributaria la exposición precedente), en tanto dicho acceso tiene un carácter meramente instrumental (vinculado a la debida motivación de la resolución como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, tal y como se ha dicho antes) y dado que la forma habitual de dar conocimiento a los interesados de la motivación del acto adjudicando el contrato es la notificación del mismo, no sería imprescindible dar vista del expediente al futuro reclamante más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar la reclamación, no obstante la motivación plasmada en la notificación." En esta misma línea, en la Resolución 248/2015 razonábamos como sigue: "Alguno de los recurrentes también ha manifestado que el órgano de contratación no le ha permitido tener acceso al contenido completo del expediente incluso una vez efectuada la adjudicación, ocultándose, en particular, la documentación presentada por la finalmente adjudicataria, con lo que no ha sido posible rebatir adecuadamente los argumentos de los técnicos en el recurso. Pues bien, tal derecho encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de fundamento al acto impugnado, por lo que debe ser considerado como de carácter subsidiario respecto de la obligación de notificar adecuadamente el mismo. En el caso que venimos contemplando a lo largo de esta resolución, la adjudicación, único acto impugnado por todos los recurrentes, ha sido notificado cumpliendo los requisitos del artículo 151.4 TRLCSP puesto que junto a la puntuación otorgada a cada uno de los licitadores se ha acompañado el informe de valoración, como así se deduce del propio conocimiento del mismo que ponen estos de manifiesto en sus escritos de recurso. En tales circunstancias, el órgano de contratación no está obligado a facilitar el acceso al expediente, salvo que la impugnación verse sobre aspectos no notificados. Del precepto y doctrina transcritos, se infiere que el órgano de contratación sólo está obligado a guardar reserva, y, por lo tanto, a denegar el acceso, respecto de la información que los propios licitadores han designado como confidencial al presentar su oferta, declaración que, por lo demás, no puede extenderse a la totalidad de la misma (...)». Así mismo también debe recordarse que, tal y como se dijo en la misma Resolución, que a su vez cita la nº 248/2015, «el derecho de acceso al expediente encuentra su fundamento en la necesidad de conocer los elementos de juicio que han servido de base al acto impugnado, y ello, añadimos ahora, como exigencia propia del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, solo en la medida en que los documentos cuyo acceso y copia se accede son necesarios para la articulación de dicha defensa, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso (...)». Pues bien, sobre los documentos que no le fueron exhibidos en aplicación del principio de confidencialidad al que se refiere el art 29 del Real Decreto 814/2015, el recurrente ni siquiera ha alegado que los mismos sean necesarios para articular su defensa sin que además quepa deducir tal necesidad de las demás circunstancias que resultan del expediente. Antes al contrario, pues, con independencia de que fuera procedente o no mantener la confidencialidad de algunos o todos los documentos considerados como tal, es evidente que el recurrente ha podido articular su oposición a la valoración de las ofertas, tal y como se evidencia del propio recurso, en el que expone la oferta presentada por la adjudicataria y por qué considera que la misma no ha sido correctamente valorada. De esta forma, no se ha vulnerado su derecho a la defensa, por lo que

*procede al amparo del artículo 52 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, LCSP, denegar la solicitud de acceso completo al expediente, y en particular a la documentación confidencial del mismo”.*

*Conviene retener, por tanto, que sólo en la medida en que los documentos a cuyo acceso (y copia, en su caso) se interesa son necesarios para la articulación de la defensa de la recurrente, tiene sentido el ejercicio de este derecho de acceso, sin que proceda acceder a una petición en tal sentido cuando no se justifique la necesidad de información con tal objeto.*

*Y esto es lo que sucede en el presente caso. Hay que subrayar en este punto que ya la propia actora interesa el acceso completo tan sólo de manera subsidiaria, y que el examen de los términos del recurso revela que ha dispuesto de cuanta información le ha sido necesaria para articular los motivos de impugnación que esgrime.»*

Expuesto lo anterior, entrando en el análisis de la procedencia de dar acceso al expediente en esta fase procedimental a la recurrente, debemos dar una respuesta desestimatoria a tal pretensión por cuanto no consta entre la documentación remitida por el órgano de contratación, ni es alegado por Atrium Abogados, S.L. en su escrito de recurso, que se solicitara acceso al expediente ante el órgano de contratación en uso de la facultad conferida por el artículo 52 LCSP. Por ello, y teniendo en cuenta el carácter subsidiario e instrumental que tiene el derecho de acceso al expediente de contratación ante los órganos encargados de conocer y resolver los recursos especiales en materia de contratación, no procede estimar la solicitud de acceso al expediente presentada, y ello con independencia de que el informe técnico que sirvió de base para que se propusiera la exclusión y el órgano de contratación la acordara se encuentre publicado en la PLACSP desde el día 16 de septiembre de 2025.

Entrando, ya si, a analizar las posturas de las partes, Atrium Abogados, S.L. basa su recurso, fundamentalmente, en los siguientes hechos:

*«Tercero.- La Resolución impugnada es contraria a Derecho en tanto en cuanto no está motivada y argumentada, vulnerando así el artículo 149 de la LCSP y el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo declararse nula de pleno derecho. El órgano de contratación en la resolución de exclusión no especifica cuáles son los aspectos concretos de la justificación que considera insuficiente, ni detalla los elementos que, a su juicio, no están debidamente acreditados, basándose únicamente en un informe técnico que tampoco razona ni argumenta nada, lo que genera indefensión y vulnera el derecho de defensa de esta parte.*

*Asimismo, esta parte queda a disposición de la administración para subsanar o aportar cualquier documentación para acreditar todos los extremos contenidos en la Licitación que nos ocupa.*

*Cuarto.- Se da cumplimiento al artículo 149 a) y b) LCSP detallando en la oferta la experiencia, metodología, el equipo y la metodología propia. La LCSP exige una justificación "razonada y detallada" y ello está perfectamente contemplado en la oferta. En ningún caso habla de "acreditar o acompañar documentación", por lo que la exigencia de "evidencias documentales" de la optimización interna puede ser desproporcionada y exceder de los límites de la discrecionalidad técnica, llevando de nuevo a nulidad de actuaciones.*

*Quinto.- Cumplimiento efectivo del requisito del 15% mediante la imputación correcta de costes.*

*Asimismo la exclusión se fundamenta en un supuesto error material en la valoración técnica, al considerar únicamente la partida global de Costes Directos No Salariales (18.438,84 euros) y al excluir de manera indebida los costes de personal directamente relacionados con la ejecución de las acciones de difusión y comunicación.*

El requisito del PPT exige que los "costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación" mantengan el porcentaje del 15%. La realización de estas acciones implica, ineludiblemente, la dedicación de recursos humanos.

#### A. Desglose de Costes Reales de Difusión y Comunicación.

El precio total de la oferta (sin IVA) es de €144.000,00. Por lo tanto, el mínimo de referencia exigido por el PPT es de €21.600,00 (15% de €144.000,00).

La licitadora imputa a este concepto los siguientes costes, tal como se detalló en la Justificación de Oferta:

1. Costes Directos No Salariales para Comunicación y Difusión: ◦ Corresponde a la partida de €18.438,84. (Esto incluye gastos de publicidad, herramientas, licencias de software de diseño, y otros gastos de ejecución directa de las campañas).

2. Costes Salariales de Mano de Obra Imputable: ◦ El coste horario para el perfil de Responsable de Comunicación es de €15,32/hora (según la estructura de costes salariales presentada).

◦ 200 horas (Responsable de Comunicación) €15,32/hora = €3.064,00

◦ 88 horas (Técnicos en Webinars/Difusión) €15,32/hora = €1.348,16

◦ Total Coste Salarial Imputable: €4.412,16

| Concepto de Coste                                  | Justificación (€) |
|----------------------------------------------------|-------------------|
| Costes Directos No Salariales (ejecución y medios) | €18.438,84        |
| Costes Salariales (Mano de Obra)                   | €4.412,16         |
| <b>TOTAL COSTE IMPUTADO A COMUNICACIÓN</b>         | <b>€22.851,00</b> |

#### B. Porcentaje Real de Cumplimiento.

El coste total imputado a comunicación y difusión es de 22.851,00 euros.

Conclusión: El porcentaje real de costes destinados a difusión y comunicación es del 15,87%, lo cual supera el 15% de referencia. La conclusión del Informe Técnico de exclusión es errónea al basarse únicamente en el 12,80% de los costes no salariales, ignorando la parte de mano de obra (coste salarial) que es fundamental para la "realización" de la actividad.

Sexto.- Vulneración del ppt por aplicación rígida del término "aproximadamente".

Dicho lo anterior, incluso si el cálculo de la licitadora hubiera resultado ligeramente inferior al 15%, la exclusión seguiría siendo improcedente debido a la literalidad del Pliego.

#### A. La Fuerza Legal del Adverbio "Aproximadamente"

El PPT establece que el coste debe ser "aproximadamente un 15%" y que las ofertas "deberán mantener, al menos, el mismo porcentaje".

1. Principio de Flexibilidad: En el contexto de la Contratación Pública, la expresión "aproximadamente" introduce un margen de tolerancia o flexibilidad razonable sobre la cifra de

referencia (15%). La Administración, al usar este término, reconoce que su estimación no es un umbral mínimo rígido (como sería si el texto dijera "al menos el 15%").

2. Error de Derecho: El Informe Técnico ha interpretado el requisito como un mínimo estricto y exacto (15,00% + ). Esta interpretación es contraria a la literalidad del Pliego y constituye un vicio de nulidad, pues transforma una referencia flexible en una condición de exclusión tajante.

3. Principio de Proporcionalidad y Competencia: La jurisprudencia (de Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales) es constante al señalar que las causas de exclusión deben ser interpretadas de forma restrictiva. Rechazar una oferta por modificar ligeramente el porcentaje de gastos asociados a comunicación y difusión sería desproporcionado e iría en contra del principio de favorecer la concurrencia, máxime cuando la propia Administración ha introducido una referencia inexacta ("aproximadamente").

B. Conclusión: el porcentaje real justificado del 15,87% no solo cumple, sino que supera el límite del 15%. Pero incluso si se hubiese interpretado que el porcentaje era inferior, la exclusión por un margen tan estrecho sería contraria a la norma del PPT y al Derecho Administrativo. El Informe Técnico debió valorar la justificación a la luz del término "aproximadamente", garantizando la viabilidad y coherencia del coste, y no su exactitud numérica.»

Tras exponer lo indicado, termina su recurso solicitando:

«1. Que tenga por presentado este escrito, lo admita junto con sus documentos adjuntos y, conforme a su contenido, tenga por interpuesto recurso especial en materia de contratación frente a la Resolución de exclusión dictada por la Secretaría General de la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital.

2. Que declare la nulidad de la resolución de exclusión y acuerde la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión, garantizando la audiencia y defensa de esta parte, y que se dicte una nueva resolución debidamente motivada y ajustada a derecho.

3. Que, subsidiariamente, se reconozca la justificación y viabilidad de la oferta económica presentada por ATRIUM ABOGADOS, SL.

4. Que se acuerde el acceso al expediente administrativo completo.

5. Que se advierta la posible infracción de los principios de libre concurrencia y competencia efectiva, en caso de que la exclusión favorezca indebidamente a otros licitadores.»

Por su parte, el órgano de contratación, en su informe ex artículo, 56.2 de la LCSP, tras señalar los antecedentes de hecho de su resolución (presunción de anormalidad de la oferta, requerimiento de justificación, informe técnico sobre la documentación aportada, y propuesta de la mesa), señala que:

«Analizando el HECHO CUARTO: en este sentido, la descripción presentada por la empresa no se considera suficiente en cuanto a detalle, desglose y justificación, por lo que se incide en el informe de análisis de la oferta presentada, en que no añade esa documentación acreditativa que aporte evidencias y garantías para valorar la baja desproporcionada. Es decir, la empresa no ha considerado pertinente incorporar a su justificación documentos acreditativos de evidencias indicadas en su informe, y para ese centro gestor resulta de la mayor relevancia contar con esa documentación a los efectos de poder verificar con las mayores garantías posibles la ejecución del contrato en condiciones de calidad y eficacia.

(...)

Analizando el HECHO QUINTO: Cumplimiento del requisito del 15% mediante la imputación correcta de costes, según se indica en el apartado 3 del PPT Trabajos a desarrollar. Difusión y

comunicación "Los costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación indicadas suponen aproximadamente un 15% del precio total de licitación; las ofertas presentadas por los licitadores deberán mantener, al menos, el mismo porcentaje para este concepto".

A este respecto el PPT define en su apartado 3, página 4, de manera clara y directa el apartado de Difusión y Comunicación, indicando que las acciones que aquí se incluyen son, al menos:

- Seis campañas de publicidad contratadas de inserción de anuncios en dos redes sociales gestionadas por la Dirección General de Empresa, con una duración de al menos 10 días en cada red.
- Seis campañas de inserción de anuncios mediante spot publicitario en YouTube, con una duración de al menos 10 días cada campaña. Corresponderá así mismo a la empresa adjudicataria la grabación y edición del video publicitario a emitir con calidad profesional, con una duración acorde a los tiempos óptimos para esta tipología de anuncios.
- Tres campañas a través de la inserción de anuncios en Google Ads en formato display, con una duración de al menos 15 días cada campaña.
- Microespacios radiofónicos con información del programa y casos reales de empresas, de un minuto de duración, para emisión en las 3 emisoras de carácter generalista de mayor audiencia a nivel regional, según el Estudio General de Medios, con al menos 8 inserciones en cada emisora. La presencia debe ser regional y abarcar al conjunto de la región y no por emisoras locales o comarcales. Corresponderá a la empresa adjudicataria la locución, grabación y producción del microespacio radiofónico.

Con relación a ello, la empresa en su informe justificativo de baja desproporcionada no incluye de manera clara y directa dicho apartado sino sólo de manera parcial y en un bloque conjunto que denomina "Costes Directos imputados a la ejecución del proyecto", en el que además de comunicación y difusión incluye otros conceptos que nada tienen que ver con dicha difusión y o comunicación

Así, en relación con este apartado de costes de comunicación y difusión, la empresa indica ahora en su recurso que sobrepasa este % requerido, llegando al 15,87 %. Dicho cálculo lo hace en este momento de presentación de recurso diferenciando dos tipos de costes imputables:

- Por un lado, costes directos no salariales para comunicación y difusión indicando que incluye este tipo de costes por un importe de 18.438,84 euros, si bien, en la justificación de baja presentada por la empresa en el proceso de licitación de forma expresa y literalmente indican que "se ha contemplado una partida específica por importe de 18.438,84 €, destinada a cubrir otros gastos eventuales necesarios para garantizar el adecuado desarrollo técnico y operativo del servicio" en la que detallan los conceptos que se incluyen en esos otros gastos que van más allá de las acciones de comunicación que se indican en el recurso, entrando de este modo en contradicción con lo que ahora indican.

En este sentido, en dicho informe justificativo previo de su baja desproporcionada, como se ha indicado anteriormente, la empresa incluía en ese importe los siguientes conceptos. Así, del literal de dicho informe se extrae lo siguiente:

Dentro de los costes directos imputados a la ejecución del contrato, además de los costes salariales previamente desglosados, se ha contemplado una partida específica por importe de 18.438,84 €, destinada a cubrir otros gastos eventuales necesarios para garantizar el adecuado desarrollo técnico y operativo del servicio.

*Estos gastos no salariales están directamente vinculados a la ejecución del contrato y responden a necesidades técnicas, logísticas y de comunicación esenciales para cumplir con los requerimientos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. En particular, se han tenido en cuenta los siguientes conceptos:*

- Licencias de software profesional para la atención multicanal (WhatsApp Business API, centralita virtual y CRM de gestión), necesarias para mantener la operatividad del servicio de atención remota en horario continuo.*
- Herramientas de gestión y difusión de webinars, incluyendo plataformas especializadas (Zoom Pro, StreamYard, etc.), sistemas de inscripción y seguimiento, así como soluciones de grabación, edición y almacenamiento en la nube.*
- Costes de diseño, producción y difusión de campañas de comunicación, esenciales para el cumplimiento del bloque de actuación 4, que incluye el plan de difusión en redes sociales, medios digitales, canales radiofónicos y plataformas audiovisuales, con segmentación territorial y sectorial.*
- Gastos logísticos y desplazamientos puntuales, derivados de posibles reuniones de coordinación o acciones presenciales que se consideren necesarias por parte de la entidad adjudicadora o por circunstancias sobrevenidas.*
- Materiales de soporte y consumibles que puedan ser requeridos para la correcta prestación del servicio (manuales informativos, recursos impresos, documentación de apoyo a usuarios, etc.).*

*(...)”*

*Se refiere además en el mismo apartado que esta es una partida de “costes eventuales” que vienen a reforzar la solvencia operativa y la cobertura integral del servicio (...)”*

*Es decir, todo ello cuestiones que se alejan de una identificación clara y directa con sólo y exclusivamente acciones de comunicación y difusión y ese requerimiento de mínimos.*

*Más aún y al efecto de insistir en los aspectos indicados, lo que en un primer Informe justificativo de baja nombraban y detallaban como se ha descrito en párrafos anteriores, ahora lo han cambiado indicando lo siguiente:*

*(...) La licitadora imputa a este concepto los siguientes costes, tal como se detalló en la Justificación de Oferta:*

*1. Costes Directos No Salariales para Comunicación y Difusión: ◦ Corresponde a la partida de €18.438,84. (Esto incluye gastos de publicidad, herramientas, licencias de software de diseño, y otros gastos de ejecución directa de las campañas).*

*(...)”*

*- Por otro lado, y debido a que dicho importe, que sin estar aún bien justificado, sigue sin alcanzar dicho 15%, la empresa indica costes salariales de mano de obra imputable por importe de 4.412,16 euros, para las 288 horas de trabajo estimadas, referidas al perfil de responsable de comunicación (200 h) y a los técnicos en webinar/difusión (88 h).*

*Respecto a esta imputación hay que indicar en primer lugar que los webinar no son acciones de comunicación según el PPT, sino de sensibilización, no están en ningún caso dentro de las acciones indicadas en dicho apartado del PPT indicado anteriormente, por lo que no se deberían imputar dentro de ese 15% exigido.*

*Además, en toda la documentación de la presente licitación, Pliego de Prescripciones Técnicas, Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Memoria Justificativa, quedan perfectamente*

*definidos los conceptos incluidos en los Costes de Difusión y Comunicación, no incluyéndose en este apartado costes salariales para personal de difusión y comunicación.*

*(...)*

- Analizando el HECHO SEXTO: Vulneración del PPT por aplicación rígida del término "aproximadamente", según se indica en el apartado 3 del PPT: Trabajos a desarrollar, para las acciones de difusión y comunicación, antes mencionadas "Los costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación indicadas suponen aproximadamente un 15% del precio total de licitación; las ofertas presentadas por los licitadores deberán mantener, al menos, el mismo porcentaje para este concepto"*

*De este modo, del literal recogido en PPT la expresión "aproximadamente" se refiere a los cálculos del referido precio de licitación, mientras que se indica expresamente que en las ofertas de los licitadores deberán mantener al menos el mismo % indicado"*

*Es decir, el mencionado párrafo del PPT hace referencia por un lado a una contextualización introductoria en la que se indica el origen de la valoración de esa parte de costes en el programa, indicando que se ha hecho una valoración aproximada, indicando así mismo y a continuación que por ese motivo se le requiere a la empresa licitadora que invierta ese mínimo en esas acciones de comunicación, señalando de manera clara y directa que "las ofertas presentadas por los licitadores deberán mantener, al menos, el mismo porcentaje para este concepto."*

*De este modo, se establece un requerimiento de mínimos con un valor cierto.*

*Así, una cuestión es el coste que el centro gestor ha estimado, y otra cuestión es lo que el centro gestor requiere con carácter mínimo.»*

Considera, por tanto, que la resolución de exclusión de la licitadora formulada por el órgano de contratación se encuentra debidamente motivada conforme a la propuesta de exclusión de la mesa de contratación y al informe de la vocal - técnico de la misma, que se beneficia de la doctrina asentada en tribunales y órganos encargados de resolver este tipo de recursos que le atribuye una presunción de acierto y veracidad, por la cualificación técnica de quienes los emiten, que solo puede ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados, no habiendo justificado ni concretado con el debido detalle, el licitador cuya oferta se encuentra incurso en presunción de anormalidad con una baja del 33,64 %, lo que implica un deber de justificar de manera descriptiva su baja, acompañando la documentación, en su caso, que lo corrobore, 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, observándose, además, que el recurso aporta datos diferentes a los que fueron presentados en la justificación que se le solicitó en su momento, lo que resta coherencia y credibilidad a sus alegaciones.

Concluye solicitando la desestimación del recurso.

Expuestas las posturas de las partes, se estima conveniente comenzar señalando, como bien apunta el órgano de contratación, en su informe ex artículo 56.2 de la LCSP, que los informes emitidos por los órganos de contratación se benefician de la doctrina asentada en tribunales y órganos encargados de resolver este tipo de recursos que atribuye a aquellos una presunción de acierto y veracidad, por la cualificación técnica de quienes los emiten, que solo puede ser desvirtuada con una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o infundados.

Igualmente hemos de hacer referencia a la denominada discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en la revisión de la justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad, siguiendo lo expuesto por el TACRC en su Resolución nº 306/2022, de 10 de marzo:

*«La revisión de la apreciación del Órgano de Contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal que 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. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.*

*Para desvirtuar la valoración realizada por la Mesa de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio de la Mesa, resulta infundado o se aprecia que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, análisis que exige considerar el requerimiento del Órgano de Contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida por el licitador. La LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del licitador. En este contexto, la justificación del licitador debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma».*

Así pues, para que, en el presente caso, pudiéramos obviar la aplicación de la antes citada discrecionalidad técnica sería preciso que la actuación del órgano de contratación no se encuentre debidamente motivada o incurra en error o en arbitrariedad, pues como es doctrinalmente aceptado, por todas Resolución nº 176/2017, de 14 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, «(...) los órganos encargados de resolución de este tipo de recursos no han de sustituir el juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento o no. No obstante, el Tribunal puede considerar como elementos de control, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad, lo que obliga a examinar, como se ha hecho, la justificación y el informe emitido a efectos de determinar si la primera es o no suficiente y si los argumentos del informe técnico, aceptado por el órgano de contratación, son razonables para la decisión adoptada».

Tal y como se expuso en nuestra Resolución nº 074/2024, de 20 de septiembre, debe tenerse también en consideración:

*«En primer lugar, hay que indicar que la decisión sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados corresponde al órgano de contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la*

empresa licitadora, y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante, señalando el artículo 149.4 de la LCSP el posible contenido de la justificación de viabilidad que compete ofrecer al licitador.

En segundo lugar, sobre la motivación de la justificación de su oferta por parte del licitador, hemos de indicar que, siguiendo la doctrina marcada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), y que esta Comisión Jurídica ha manifestado ya en resoluciones precedentes (Resolución nº 31/2020, de 11 de junio), no debe exigirse una justificación exhaustiva. La justificación del licitador temerario debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma. También está fijado el criterio en relación al grado de "intensidad" que debe revestir la justificación del licitador: la exhaustividad en la justificación debe ser mayor cuanto mayor sea el grado de desproporción de la oferta (Resolución del TACRC 863/2017: "No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de dar explicaciones que justifiquen de forma satisfactoria el citado bajo nivel de precios o de costes propuestos y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, de forma que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede cumplir normalmente la oferta en sus propios términos. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser, en su caso, más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja. La decisión sobre la aceptación o no de la oferta debe atender a los elementos de la proposición y a la valoración de las alegaciones del contratista y las concretas circunstancias de la empresa licitadora").

En tercer lugar, la doctrina sobre las exigencias de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incura en presunción de anormalidad, recogida en resoluciones del citado TACRC al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, en su Resolución nº 814/2020, de 17 de julio, ha declarado: «De esta manera, tal y como hemos señalado de forma reiterada, es el rechazo de la oferta el que exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados.

Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva, empero si es necesario una mínima valoración de los elementos de dicha oferta, y de las circunstancias y alegaciones dadas por la licitadora...».

En cuarto lugar, y respecto a la revisión de la decisión del órgano de contratación, siguiendo también la doctrina marcada por el TACRC, y que esta Comisión Jurídica comparte, debemos tener en cuenta los siguientes parámetros (Resolución TACRC nº 306/2022, de 10 de marzo):

"La revisión de la apreciación del Órgano de Contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración y, a tal respecto, es criterio de este Tribunal que 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. Aun así, hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente, por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que, en una oferta determinada, puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones.

*Para desvirtuar la valoración realizada por la Mesa de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio de la Mesa, resulta infundado o se aprecia que se ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable. Por lo tanto, es competencia de este Tribunal, analizar si la justificación del licitador, cuya oferta es considerada anormal o desproporcionada, resulta suficiente o no, análisis que exige considerar el requerimiento del Órgano de Contratación y los aspectos que éste prevé como exigibles y la justificación remitida por el licitador. La LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, y ello exige de una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del licitador. En este contexto, la justificación del licitador debe concretar, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la misma, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entraña su oferta, ésta no pone en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta aceptada y en los propios términos de la misma».*

Por último, no debemos olvidar que esta Comisión Jurídica, de forma reiterada, también ha señalado que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor, cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de las ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menos porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que ofrezca.

Dicho esto, no siendo controvertida la situación de presunción de anormalidad de la oferta de la recurrente, al ser inferior en más de 25 puntos porcentuales al presupuesto base de licitación excluido IVA, y para concluir si el referido informe técnico en el que se basa la mesa de contratación primero, y el órgano de contratación después, para proponer la exclusión de la oferta de la recurrente la primera y acordarla el segundo, está suficientemente motivado y no cae en arbitrariedad o error, debemos partir de los propios argumentos esgrimidos para adoptar esta decisión, basados, resumidamente, y a tenor de lo expuesto anteriormente y del contenido del informe técnico que se transcribirá a continuación, en no haber acompañado la documentación, en su caso, que corrobore los términos económicos y técnicos de la oferta, en no contemplar esta ni los gastos de desplazamientos derivados del asesoramiento presencial a empresas que se tuvieran que realizar para los casos exigidos en el PPT, ni los costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación en un porcentaje de al menos el 15% del precio total de la oferta para este concepto, en resultar insuficiente la justificación si consideramos la desproporción de su oferta, en no especificar el convenio colectivo que ha tomado como referencia para sus costes salariales y en unos supuestos errores e incongruencias que, como se verá, ni se detallan ni especifican.

Así, en el citado informe en relación con la justificación aportada por la recurrente y para lo que aquí interesa, se señala:

**«3. VALORACIÓN TÉCNICA CONFORME A LOS APARTADOS DEL ARTÍCULO 149.4 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.**

*A continuación, se procede a estudiar la justificación de las ofertas económicas incursas en desproporcionalidad, desarrollando, para ello, cada punto incluido en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.*

(...)

**ATRIUM ABOGADOS, S.L.**

*a) Ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción. La empresa ATRIUM ABOGADOS, S.L. presenta documento justificativo en el que*

*indica los factores que le permiten optimizar costes tales como experiencia contrastada en servicios similares que facilitaría reducir tiempos, evitar errores e ineficiencias, etc., así como la experiencia previa de los técnicos que permite mayor productividad; metodologías de trabajo eficaces y replicables al tener desarrollados protocolos, guías, herramientas, que optimizan el uso del tiempo y de los recursos humanos disponibles; equipo técnico estable y altamente cualificado; uso intensivo de herramientas propias; conocimiento del tejido empresarial destinatario y sinergias internas con otros proyectos y estructuras de la entidad que permite beneficiarse de economías de escala.*

*En relación a todos estos aspectos no se presentan evidencias documentales que permitan verificar el ahorro indicado para la prestación del servicio.*

*b) Soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*

*Presenta una planificación técnica de los trabajos y una estimación de horas necesarias por bloques de actividad y perfil profesional. A este respecto, en cuanto a la estimación de costes de personal, se observan incongruencias y erratas entre unas tablas y otras en cuando a la distribución de algunas horas asociadas a la realización de algunos de los trabajos previstos, y además errores en el cálculo de los costes salariales que afectarían al importe total de los costes y no coincidiría con el total de la oferta de la empresa.*

*Hay que indicar que, no se incluye una partida ni referencia alguna a los gastos de desplazamientos derivados del asesoramiento presencial a empresas que se tuvieran que realizar para los casos exigidos en el PPT.*

*La licitadora incorpora una partida de costes directos no salariales que incluye, además de acciones de comunicación, otros conceptos tales como gastos eventuales, licencias de software, o desplazamientos puntuales, entre otros, suponiendo esta partida un 12,80% del precio de la oferta de la licitadora. Conforme se especifica en el PPT, los costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación deberán mantener un porcentaje de al menos el 15% del precio total de la oferta para este concepto.*

*A este respecto hay que destacar que la partida global de costes directos no salariales, que incluye los gastos de comunicación, no alcanzaría este 15% del precio de la oferta, en consecuencia, el presupuesto asociado para las acciones de comunicación y difusión no alcanzaría el requisito exigido en el PPT.*

*La empresa incide en su justificación en la estructura estable de su equipo de trabajo y su infraestructura tecnológica operativa, sin aportar justificación documental de estos aspectos. En base a todo lo anteriormente descrito, en la información que presenta la empresa no se evidencia ni justifica documentalmente las soluciones técnicas adoptadas o condiciones favorables que permitan una prestación del servicio con la calidad requerida.*

*c) Innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*

*En relación a este apartado menciona en su informe diversos aspectos, algunos de los cuales se tratarían de trabajos y requerimientos establecidos en el PPT, por tanto, no considerados favorables para la presentación de la oferta realizada.*

*d) Respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*

*En cuanto a la justificación de costes de personal, indican que han tenido en cuenta el Convenio*

*Colectivo de Oficinas y Despachos, si bien no indican una referencia específica de si es de carácter nacional, regional, ni otra referencia para conocer de qué convenio se trata y qué plazo de aplicación tiene.*

*Por otro lado, en la descripción de la licitadora, se indica que utilizarán medios humanos propios. A este respecto no aportan información sobre los costes que les supone el personal del equipo que pertenece a la estructura estable de la empresa, ni documentación acreditativa del personal que pertenece a la estructura de la misma.*

*e) Posible obtención de una ayuda de Estado. Se indica en la justificación expresamente que la empresa no se ha beneficiado de ninguna ayuda de Estado ni financiación pública directa o indirecta.*

*4. CONCLUSIÓN FINAL Así, conforme a lo anteriormente expuesto, ante la ausencia de documentación acreditativa completa y adecuada sobre los costes propuestos, se considera que las ofertas económicas presentadas por las empresas (...) y ATRIUM ABOGADOS, S.L., no han sido justificadas de forma suficiente, razonada ni documentada como para poder llevar a cabo los trabajos indicados en el objeto del presente contrato con suficientes garantías de calidad, eficiencia y eficacia. De este modo, se informa desfavorablemente la justificación de ofertas económicas presentadas por (...) y ATRIUM ABOGADOS, S.L.»*

Pues bien, a la hora de analizar los argumentos en los que la Administración justifica su decisión de exclusión debemos tener en cuenta los términos del requerimiento de justificación realizado que en ningún momento exige la acreditación o aportación documental que demuestre las condiciones o cálculos económicos realizados en el trámite de justificación concedido siendo totalmente genérico a la vista del texto de la comunicación que fue del siguiente tenor:

*«Se le comunica que habiéndose procedido a la valoración de las ofertas económicas correspondientes al expediente de contratación PRCBAM/2025/0000047841 (aunque el número correcto es el PSS/2025/0000031828 después de los cálculos efectuados conforme a la fórmula planteada en el PCAP, su oferta se encuentra en baja desproporcionada por lo que se le concede un plazo de 5 días hábiles desde el siguiente al envío de esta comunicación para que justifique los precios de su oferta».*

Y sin que tampoco en el acta de la sesión de la mesa de contratación y que se adjuntó al referido requerimiento de justificación, se contenga exigencia alguna de aportación documental que demuestre los términos de la oferta o los cálculos efectuados.

Nos encontramos con que no se cuestionan los cálculos, conceptos, cantidades o justificaciones para el ahorro ofrecidas, sino una falta de aportación documental que corrobore aquellos, o de concreción del convenio colectivo de oficinas y despacho (nacional o regional) que ha tomado la licitadora como referencia para estimar el coste del personal, o de especificación y acreditación del personal de estructura que adscribirá al servicio, y que ni ha sido exigida ni requerida, ni objeto de petición de aclaración. Tampoco, siquiera, se manifiesta, de una forma u otra, que los costes del personal que prestará el servicio, en función de cada perfil profesional, resulten insuficientes o supongan desajuste respecto del que, se supone, habrá estimado la Administración a efectos del cálculo del presupuesto base de licitación, o impidan dar cumplimiento a las obligaciones de índole laboral o contractual.

Por otra parte, se achaca no haber contemplado, expresamente, gastos de desplazamientos, no olvidemos de carácter ocasional (en el propio PCAP se habla de algunas reuniones de carácter presencial con las empresas participantes o que será preciso realizar una serie de

viajes a lo largo de toda la comunidad autónoma) derivados del asesoramiento presencial a empresas, que ni siquiera se advierte que, expresamente, estén contemplados en el presupuesto base de licitación (a diferencia de las dietas de esos desplazamientos), y que tampoco, ahora, se cuantifican ni se demuestra sean significativos, y ello sin perjuicio de que pudieran estar previstos dentro de alguna que otra partida de las apuntadas por Atrium Abogados, S.L. en su justificación.

Por otro lado, como se ha señalado en la doctrina indicada por esta Comisión Jurídica, la exigencia de una justificación mayor por parte del licitador de su oferta incurso en presunción de anormalidad no debe derivarse del porcentaje de desproporción con respecto al presupuesto base de licitación sino con relación al resto de ofertas presentadas. Y es que, si se hubieran tenido en cuenta para determinar aquella situación los importes ofertados por las licitadoras, se produciría aquella presunta situación al ser superior la oferta, del recurrente, en 5 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas a tener en cuenta, por un muy escaso margen, lo que sin duda debe tenerse en cuenta para no exigir una mayor justificación de la precisa. Así, en el apartado 8.2.1. del anexo I del PCAP se dispone, para el caso que nos ocupa, lo siguiente:

*«3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en 5 unidades porcentuales a la media*

*aritmética de las ofertas presentadas (en el siguiente tramo -a elección del órgano de contratación-: 2 o más de 2 unidades porcentuales y 7 o menos de 7 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 las unidades porcentuales señaladas anteriormente a dicha media. En cualquier caso, se considerará anormal la baja superior a 25 unidades porcentuales».*

Existiendo, pues, tres ofertas por importes de 173.609,09 €, 161.850 € y 144.000 €, esta última de Atrium Abogados, S.L., y descartándose la primera a efectos del cómputo al ser superior en más de 5 unidades porcentuales a la media, la oferta de la recurrente estaría incurso en presunción de anormalidad al ser inferior, únicamente, en un 0,84 % al referido umbral del 5%.

En otro orden de cosas, y resultando indiscutible la exigencia, prevista en el PPT, de que los costes relacionados con la realización de las acciones de difusión y comunicación supongan aproximadamente un 15% del precio total de licitación, y que las ofertas presentadas por los licitadores deberán mantener, al menos, el mismo porcentaje para este concepto, no debemos obviar que tras el examen de la justificación aportada, en la que evidentemente debe aparecer este concepto y por este importe, no se afirma por el órgano de contratación que dicho porcentaje no haya sido contemplado, sino que no se ha incluido de manera clara y directa, y que los costes referenciados no pueden ser identificados, sólo y exclusivamente, con acciones de comunicación y difusión y ese requerimiento de mínimos, sin que tampoco conste, como pudiera haber procedido en aras a alumbrar esta supuesta falta de claridad, que fuera solicitada aclaración al respecto.

De igual forma, y para desvirtuar que el importe contenido en la justificación que asciende a 4.412,16 euros pudiera imputarse a efectos del cálculo del referido 15% y que sumados a los 18.438,84 superarían el citado porcentaje, la Administración aduce que parte de aquel importe (referido a 88 horas del total de 288 estimadas) se correspondería con acciones que no serían de comunicación sino de sensibilización, pero olvidando que, aun descontando el

importe estimado de las referidas 88 horas, la cantidad total seguiría siendo superior al tanto por ciento indicado.

Y es que, apelando de nuevo a la doctrina de los tribunales y órganos encargados de la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, el incumplimiento o contravención con el PPT que se advierta en la oferta, o en este caso en la justificación aportada, para ser determinante de una exclusión, cuyos supuestos deben ser analizados restrictivamente, debe ser expreso, sin posibilidad de interpretación favorable, y claro, es decir, referido a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y siempre y cuando se deduzca con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, no siendo admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado (a modo de ejemplo, no considerar los costes salariales para el personal de difusión y comunicación, como «*Costes de Difusión y Comunicación*»).

Llegados a este punto, no puede concluirse considerando que el informe técnico contenga los argumentos reforzados exigibles para desarticular las explicaciones de la justificación aportada por el recurrente, y mantener, con ello, la presunción de inviabilidad de la oferta. Y es que, como señala el TACRC en su Resolución nº 1799/2021, de 10 de diciembre, y se ha indicado con anterioridad, *«No basta por ello con que el informe técnico suscite dudas sobre la justificación aportada, es necesario que recoja los argumentos que permiten inferir que esa duda es lo suficientemente fundada para desarticular las explicaciones de la justificación, manteniendo con ello la presunción de inviabilidad de la oferta»*.

Nos encontramos, pues, con que el informe técnico de valoración de la justificación de la viabilidad de la oferta, si bien contiene una motivación, esta no sería posible calificarla como suficiente, ni mucho menos reforzada, como para desvirtuar la justificación dada por la licitadora o para considerar que la oferta de esta resulte, claramente y sin ningún género de dudas, inviable, lo cual dicho sea de paso en modo alguno se afirma o concluye en ninguno de los informes o decisiones que son objeto de análisis. No advirtiéndose, por tanto, razones bastantes que, de manera admisible, dejen sin validez las explicaciones dadas por el licitador, hace que se considere improcedente la exclusión acordada.

En virtud de lo expuesto, procede estimar el recurso anulando la resolución de exclusión de la oferta de Atrium Abogados, S.L., y acordando la retroacción del procedimiento al momento de valoración de la documentación justificativa de la viabilidad de su oferta presentada, a fin de que se requiera a la licitadora para que acredite aquellos concretos aspectos que, por el órgano de contratación y respecto de la justificación presentada por Atrium, se consideraban necesarios que hubieran sido objeto de aclaración o justificación documental (convenio colectivo que ha utilizado de referencia, estructura estable de su equipo de trabajo y su infraestructura tecnológica operativa, ...). Tras la documentación que, en su caso, presente la licitadora se solicitará nuevo informe técnico que evalúe la justificación de la oferta presentada y motive de un modo suficiente la decisión que se adopte, prosiguiendo la tramitación del procedimiento conforme a Derecho.

En consecuencia, esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales,

## **RESUELVE**

**Primero.** Estimar el recurso especial en materia de contratación presentado en nombre y representación de Atrium Abogados, S.L. frente a su exclusión en el expediente de contratación PSS/2025/0000031828 «*Programa de asesoramiento especializado en segunda oportunidad empresarial*», tramitado por la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Junta de Extremadura, anulándola, con las consecuencias señaladas en el fundamento de derecho quinto de la presente resolución.

**Segundo.** Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento, significando, que esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta, 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, según lo preceptuado por el artículo 59.1 de la LCSP.

El órgano de contratación debe dar conocimiento a esta Comisión Jurídica de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP.

**Diligencia** para hacer constar que el presente acuerdo fue aprobado por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura en sesión ordinaria de fecha 6 de noviembre de 2025.

En Mérida, a la fecha de las firmas electrónicas.