

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

En Madrid, a 18 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de las empresas DECISIO CONSULTING S.L.P y DIZALSA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, S.L., que participan en compromiso de UTE, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Colmenar Viejo de 16 de julio de 2025, por el que se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de servicios de “*Defensa y representación jurídica del Ayuntamiento de Colmenar Viejo*”, expediente 4000/25, licitado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 22 de abril de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el anuncio de licitación del contrato de referencia, mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios.

El valor estimado del contrato asciende a 360.991,73 euros y se prevé un plazo de ejecución de 2 años.

Segundo. - A la licitación se presentaron seis empresas, entre ellas la recurrente.

Tras el análisis de las ofertas económicas presentadas, con fecha 22 de mayo de 2025 se notifica a la UTE recurrente un requerimiento para justificar su oferta, por estar incurso en presunción de anormalidad. Con fecha 26 de mayo de 2025, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento la justificación de la oferta.

Visto el informe técnico sobre la justificación de la baja, en sesión celebrada el 13 de junio de 2025, la mesa de contratación propone la exclusión de la UTE recurrente.

Con fecha 16 de julio de 2025, la Junta de Gobierno acuerda la adjudicación del contrato a ANDERSEN TAX & LEGAL IBERICA SLP (en adelante ANDERSEN) y la exclusión de la UTE recurrente.

Tercero. - Con fecha 8 de agosto de 2025, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE recurrente en el que impugna el acuerdo de adjudicación, que contiene su exclusión al no haber justificado su oferta incurso en presunción de anormalidad.

Cuarto. - El 19 de agosto de 2025, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), solicitando la desestimación del recurso.

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

Sexto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para

formular alegaciones, que fueron presentadas por la empresa adjudicataria, ANDERSEN.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo. - Se acredita en el expediente la legitimación de la UTE recurrente para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP al tratarse de una empresa que ha sido excluida del procedimiento de licitación, por lo que sus derechos e intereses legítimos se pueden ver afectados.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 16 de julio de 2025, practicada la notificación el día 17 del mismo mes e interpuesto el recurso el día 8 de agosto, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. – El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación que contiene la exclusión de la recurrente en el ámbito de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, por lo que el acto es recurrible en base a lo dispuesto en el artículo 44.1.b) y 2.c) de la LCSP.

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

1- Alegaciones de la recurrente

Alega que en su oferta ha tenido en cuenta lo dispuesto en la cláusula 3 del Pliego

de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), y en el apartado 6 de la Memoria, que rige el procedimiento, donde se manifiesta que la prestación que es objeto de contratación se corresponde con una libre prestación profesional no sujeta a aranceles u honorarios, por lo que no existe un criterio objetivo claro distinto al de la media del mercado de acuerdo con anteriores experiencias para su fijación.

A continuación, reproduce la justificación de su oferta presentada el 26 de mayo de 2025 ante el Ayuntamiento.

Manifiesta que el informe del órgano de contratación realiza una censura general respecto a la falta de exhaustividad de las explicaciones ofrecidas y a la carencia de soporte documental de las mismas. Sin embargo, el informe incurre en el defecto que denuncia y cuando procede a desacreditar las argumentaciones y razones ofrecidas, que fueron exhaustivas, documentándose (cuando ello fue necesario) o indicando las referencias documentales donde se podía verificar la información (en su práctica integridad referencias a la información del propio servicio, obviamente, dispuestas por la Administración recurrida y por ende fácilmente verificables y rebatibles de no haber sido ciertas).

Pasa a continuación al análisis y discusión de las concretas críticas efectuadas por el informe.

La censura principal del órgano de contratación se orienta a criticar la estimación de cargas horarias asociadas al desempeño del servicio, pero lo que no hace el informe es ofrecer una estimación, o afirmar en qué medida o porcentaje la ofrecida, en base a la propia experiencia obtenida en años de ejercicio profesional, se aparta de lo que se considera correcto o suficiente.

Además, censura que no se consideran los procedimientos de otras jurisdicciones ni se prevén procedimientos de especial complejidad, pese a que en el escrito de justificación se explica por qué razón el impacto del mismo sobre la estipulación de carga horaria unificada es residual, porque los procesos penales se retribuyen

unitariamente por actuación por remisión a las normas colegiales, porque no hay razones para considerar que la carga horaria asociada a procedimientos en la jurisdicción social y civil, difiera de sus procedimientos homólogos en la contencioso administrativa, y por último porque el impacto real de las otras jurisdicciones sobre el contrato es ciertamente escaso.

También se critica el hecho de que no se atienda a los requerimientos del Pliego que también incluye como prestaciones obligatorias, tales como la emisión de notas, informes o dictámenes o respuestas orales, en relación con los asuntos en litigio (en plazo máximo de 7 días) o la asistencia a reuniones a solicitud del Ayuntamiento.

Señala que la estimación de las cargas de trabajo se ha calculado teniendo en cuenta sus procesos internos que tan buen resultado han venido dando, en cuanto a éxito profesional en el contrato precedente, y aparecen detallados y argumentados de forma suficiente y clara en formas que hubieran permitido una discusión y debate fundado por parte de la Administración de haber sido ello posible en razón a su incorrección.

Su estimación de 25 horas de trabajo para un procedimiento de primera instancia supone casi cuadruplicar el estimado en un procedimiento de urbanismo y ordenación del territorio (6 h 30 minutos) en órganos unipersonales o más del doble (10 h 30 minutos) del mismo asunto ante el Tribunal Superior de Justicia.

Por otro lado, alega que el informe del órgano de contratación refleja como crítica que los precios incluidos en esta tabla son inferiores a los que corresponderían a la baja ofertada (60,99 %). Esta manifestación que se refiere a la tabla 3 de precios del servicio debe considerarse, al contrario de lo que se pretende, como algo positivo y así se hacía constar en su escrito justificativo ya que los costes serían inferiores en algo más de 100 euros respecto a los precios unitarios contractuales en cada una de las tipologías de servicio.

En el rango de precios ofertado la prestación del servicio es viable, alcanzando, no

sólo una cobertura de costes razonable, sino permitiendo la generación de márgenes -aún reducidos- de beneficio incluso en los escenarios más desfavorables donde el régimen de retribuciones complementarias vinculadas al éxito no entre en juego.

Así mismo, el informe del órgano de contratación critica la indefinición de las retribuciones estimadas a los profesionales. Esta manifestación representa, en primer lugar, una radical falta de comprensión de lo expuesto en el escrito de justificación, en segundo lugar, un desconocimiento del sentido y utilidad del trámite mismo de justificación de la oferta y en tercer y último lugar, un desconocimiento del esquema retributivo y del funcionamiento mismo de una sociedad profesional.

Se critica así mismo que no se prevén costes laborales de otras categorías que se consideran integradas dentro de la estructura de las empresas que se constituyen en UTE. Nuevamente, se critica lo que, evidentemente, no se ha comprendido bien. La estipulación de cargas horarias, comprende la relativa a las tareas de gestión, como expresamente se explica y expone en la justificación.

Se critican las estimaciones relativas a otros gastos porque no aporta justificación documental alguna para la imputación de un 15 % de gastos generales, omitiendo la justificación documental de los suministros, suscripciones, gastos por arrendamientos, etc. La aplicación del porcentaje de gastos Generales, de general aplicación para la realización de presupuestos en la contratación pública, en su rango medio no requiere de justificación adicional.

La última y a su juicio más difícilmente admisible crítica a su estimación es aquella que critica la consideración en la estimación de los ingresos de un volumen determinado de beneficio derivado de la operatividad de los incentivos contractuales, por considerar que se trataría de una hipótesis que nada tiene que ver con la estructura de costes de las empresas que forman la UTE.

Nos encontramos nuevamente ante una muestra del desconocimiento del sentido

propio del trámite de justificación de la oferta, la formulación de hipótesis no es que no sea censurable en sí misma, es que está en la base de la formulación de ofertas y del trámite de justificación, pues toda oferta parte de una hipótesis de estimación, en la que el licitador se basa para definir su precio con la expectativa de que el mismo recompense apropiadamente su trabajo.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Es doctrina del Tribunal Central de Recursos Contractuales, 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 ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resolución n º 559/2014 y 662/2014).

En el caso que nos ocupa, la baja del licitador es del 60,99 %, lo que implica un deber del licitador de justificar de manera pormenorizada su baja, acompañando la documentación que lo corrobore.

A pesar de la justificación ofrecida por el recurrente, sus alegaciones resultan genéricas. No se realiza una explicación pormenorizada y justificada de cada uno de los costes asumidos en la oferta.

Sin perjuicio de que se considera que la estimación máxima de 25 horas para un procedimiento de Primera Instancia es muy ajustada ya que la correcta ejecución del contrato precisaría del estudio de toda la documentación de los expedientes administrativos que, en numerosas ocasiones, es muy abundante, así como la búsqueda de jurisprudencia adecuada al caso y la elaboración de todos los escritos procesales, el objeto del contrato, no se ciñe únicamente en los procedimientos judiciales, sino que además debe realizar una serie de actuaciones que se indican en los pliegos y que no han sido tenido en cuenta por el licitador en la estimación de sus costes, a saber:

“Servicios de asesoramiento jurídico que comprenderá la emisión de notas,

informes, dictámenes, propuestas de resolución por escrito, así como respuestas orales rápidas a consultas, en aquellas materias o asuntos que sean sometidos a su consideración y estudio relacionados con los asuntos en litigio, en los plazos que se indiquen.”, “Contestar a las consultas que, sobre materias propias de su disciplina profesional, le sean formuladas. Los informes que se soliciten deberán ser emitidos en el plazo máximo de 7 días, salvo en caso de urgencia, que se le podrá requerir informe o nota a la mayor brevedad.”

Es cierto y se advierte, que el licitador, ahora recurrente, ha intensificado su esfuerzo de justificación de costes para justificar su oferta, pero ello ha tenido lugar con ocasión de la interposición del presente recurso, mas no en el momento procedimental oportuno (el trámite de audiencia que le fue otorgado “ex” artículo 149.4 de la LCSP) dentro del procedimiento de contratación.

3- Alegaciones de los interesados

Por su parte, ANDERSEN señala que la crítica que la UTE recurrente dirige ahora contra el informe emitido por los servicios jurídicos del Ayuntamiento resulta imprecisa, carente de desarrollo argumental y huérfana de soporte documental, del mismo modo que la justificación previamente aportada. La UTE no ha acreditado ni entonces ni ahora, por qué su oferta, en contra de lo concluido por el órgano de contratación, podría considerarse efectivamente viable.

A su juicio, ni la justificación presentada por la UTE en el trámite conferido por el órgano de contratación, ni la que ahora incorpora en sede de recurso para cuestionar el informe de los Servicios Jurídicos municipales, resulta suficiente para acreditar la viabilidad de una reducción sobre el precio de licitación tan significativa como la planteada (60,99 %). Además, la UTE no ha conseguido desvirtuar la presunción de acierto y la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en la valoración de la justificación ofrecida. Tratándose de una disminución tan cuantiosa sobre el precio de licitación, la justificación no puede sustentarse en meras afirmaciones genéricas sin soporte documental.

Considera que la oferta no ha considerado la carga real derivada de todos los

órdenes jurisdiccionales comprendidos en el contrato y la oferta parte, además, de una estimación horaria exigua sin considerar la existencia de procedimientos de especial complejidad. Además, la oferta no ha considerado tampoco los servicios de asesoramiento consultivo también incluido en el Contrato.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso

de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

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

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

Este mismo objetivo lo persigue también la Directiva sobre Contratación Pública (Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero), en su artículo 69.3, donde expone:

‘El poder adjudicador evaluará la información proporcionada, consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta, en caso de que los documentos aportados no expliquen, satisfactoriamente, el bajo nivel de los precios o costes propuestos (...)’

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

Ello exige justificar que, de conformidad con el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que disponga para ejecutar las prestaciones del

contrato, a la originalidad de la forma de ejecución de las mismas que se proponga aplicar, o a la posible obtención de ayudas, el licitador está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales exigidas, con pleno respeto a las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente y a las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que deba realizarse la prestación, todo lo cual en aras de demostrar que su oferta, pese a ser inferior que la de los demás licitadores, permite la futura viabilidad técnica y económica del contrato.

De acuerdo con la doctrina expuesta, recogida en numerosas resoluciones de este Tribunal, señalando por todas ellas, la Resolución 328/2025, de 7 de agosto, el control de este Tribunal ha de centrarse en determinar si el informe técnico fundamenta de forma suficiente y adecuada el carácter satisfactorio de las explicaciones dadas por la empresa licitadora incurso en baja anormal y, por ello, procede la admisión de su oferta o si, por el contrario, los argumentos empleados por la recurrente para descalificarlas gozan de peso suficiente para destruir las presunciones de legalidad y de discrecionalidad de la actuación administrativa impugnada.

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

En el caso que nos ocupa, procede destacar que la oferta de la recurrente supone una baja del 60,99 %, lo que implica un deber del licitador de justificar de manera exhaustiva y pormenorizada su baja, acompañando la documentación que lo corrobore.

El informe del órgano de contratación motiva adecuadamente la consideración de que la oferta es inviable aún a la vista de las alegaciones presentadas, dando contestación a cada uno de los argumentos del licitador, no incurriendo en arbitrariedad ni error alguno. Antes bien, razona con detalle por qué las alegaciones

de la UTE son genéricas, carentes de respaldo documental y contradictorias con la propia estructura de costes ofertada.

Como señala el informe del órgano de contratación, la oferta no ha considerado la carga real derivada de todos los órdenes jurisdiccionales comprendidos en el contrato, al no considerar la carga asociada a los procedimientos de los órdenes civil, social, mercantil y, especialmente, penal, todos ellos expresamente comprendidos en el objeto contractual.

En definitiva, el informe es razonable, está motivado y no incurre en arbitrariedad, sin que la recurrente haya logrado quebrar la presunción de acierto de la valoración realizada.

Por tanto, en aplicación de la doctrina expuesta, procede la desestimación del recurso especial.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de las empresas DECISIO CONSULTING S.L.P y DIZALSA ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, S.L., que participan en compromiso de UTE, contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Colmenar Viejo de 16 de julio de 2025, por el que se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de servicios de *“defensa y representación jurídica del Ayuntamiento de Colmenar Viejo”*.

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

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la

interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Tercero. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

EL TRIBUNAL