



Recurso nº 971/2023 C.A. La Rioja nº 27/2023

Resolución nº 1050/2023

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 3 de agosto de 2023

VISTO el recurso especial interpuesto por D. R.V.S.L., en representación de la mercantil ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., contra la resolución de exclusión de su oferta y adjudicación del contrato decretadas en el procedimiento de contratación para los servicios de *“Capacitación digital de la ciudadanía y lucha contra la brecha digital de género”*, promovido por la Dirección General para el Avance Digital integrada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la UE a través de los Fondos Next Generation”, (Expediente nº 19-7-2.01-0022/2022), convocado por la Consejería de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante resolución nº 3373/2022 del Consejero de Desarrollo Autonómico, se aprueba el expediente nº 19-7-2.01-0022/2022 para la contratación del servicio de *“Capacitación digital de la ciudadanía y lucha contra la brecha digital de género”*, promovido por la Dirección General para el Avance Digital integrada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la UE a través de los Fondos Next Generation, el gasto necesario para llevarlo a cabo, así como el Pliego de Prescripciones Técnicas y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen dicha licitación

El anuncio de licitación fue enviado al DOUE y se publicó tanto el anuncio como los pliegos en el Perfil de Contratante del Gobierno de La Rioja el día 21 de diciembre de 2022, con



un valor estimado del contrato de 819.156,00 €, sin división por lotes y con fecha para la presentación de las ofertas hasta las 14:00 horas del 19 de enero de 2023.

Segundo. El procedimiento de adjudicación siguió los trámites que prescribe la vigente 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 2014/34/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), propios del procedimiento abierto para un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, con los siguientes CPV:

- 80500000-9: Servicios de Formación.

Tercero. La Plataforma de Contratación Electrónica del Gobierno de La Rioja, a la fecha de vencimiento del plazo para la presentación de las ofertas publicó que se habían presentado proposiciones y certificó la formalización de las siguientes ofertas:

- TELEFÓNICA EDUCACIÓN DIGITAL, S.L.,

- ADECCO FORMACIÓN, S.A.U.,

- ADR FORMACIÓN,

- ENCLAVE FORMACIÓN,

- SIG EASY SERVICES, S.L.,

- MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLÓGICA.

Cuarto. El 23 de enero de 2023, fue convocada la mesa de contratación para el examen y calificación de los documentos del sobre "A" (documentación administrativa) y tras su estudio, se acordó la admisión de las seis empresas concurrentes, por presentar correcta la documentación exigida en el pliego, y se procedió a la apertura del sobre C referido a la documentación con criterios de valoración sujetos a juicios de valor, dando traslado de su contenido a la unidad responsable del contrato para la emisión del informe de valoración.



Quinto. En sesión de 17 de febrero de 2023, la mesa de contratación aprobó el informe técnico sobre la valoración de las ofertas en base a criterios no automáticos y se procede a la apertura de los sobres "B".

En el acta levantada, se reflejan los siguientes resultados:

- MAINJOBS INTERNACIONAL EDUCATIVA Y TECNOLOGICA: 38,50 puntos.
- ADECCO FORMACION S.A.U.: 36,00 puntos.
- ENCLAVE FORMACION: 32,75 puntos.
- TELEFONICA EDUCACION DIGITAL, S.L.: 10,50 puntos.

Se propone la exclusión de TELEFONICA EDUCACION DIGITAL, S.L., por no alcanzar el umbral de 24,50 puntos.

Tras la integración de las puntuaciones obtenidas en los criterios sometidos a juicios de valor con los cuantificables mediante fórmula matemática o de manera automática, el acta de la mesa de contratación aprueba los siguientes resultados:

Licitador	Puntos criterios sujetos a juicio de valor	Puntos oferta económica	Puntos plataforma de teleformación	Puntos herramienta digital del proyecto	Total
Adecco Formación S.A.U.	36,00	36,00	10,00	5,00	87,00
Enclave Formación S.L.U.	32,75	24,63	10,00	5,00	72,38
Mainjobs Internacional Educativa y Tecnológica	38,50	17,97	10,00	5,00	71,47

La mesa detecta que la oferta presentada por ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., está incurso en presunción de valores anormalmente bajos y se le concede un plazo para que la justifique debidamente conforme a lo exigido por el artículo 149 de la LCSP.



Sexto. El informe de análisis de las justificaciones de la oferta emitido el 13 de marzo de 2023, examina los términos de la oferta y de las explicaciones dadas por ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., y propone a la mesa su no aceptación y así es reflejada en el acta levantada el 20 de marzo de 2023, que acuerda la exclusión de la proposición de la citada empresa y propone, asimismo, la adjudicación a favor de ENCLAVE FORMACIÓN.

Séptimo. Disconforme la representación de ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., con la exclusión de su oferta con fecha 12 de abril de 2023, formaliza en sede electrónica recurso especial en materia de contratación, suplicando la estimación del mismo y la anulación de la exclusión para que con retroacción de la licitación al momento de la adjudicación se incluya su oferta y resulte ser la adjudicataria por tratarse de la mejor oferta relación calidad/precio. Este recurso se siguió ante el Tribunal con el nº 496/2023, y se dictó la Resolución nº 587/2023, de 18 de mayo, que entendió que la mesa de contratación no era competente para acordar la exclusión de la empresa por la no justificación de la anomalía de la oferta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 LCSP, con el siguiente fallo:

“Primero. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.V.S.L., en representación de la mercantil ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., contra la resolución de exclusión de su oferta decretada en el procedimiento de contratación para los servicios de “Capacitación digital de la ciudadanía y lucha contra la brecha digital de género”, promovido por la Dirección General para el Avance Digital integrada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la UE a través de los Fondos Next Generation”, (Expediente nº 19-7-2.01-0022/2022)”.

Octavo. El 20 de junio de 2023, el Consejero de Desarrollo Autonómico dicta resolución en la que se acuerda “excluir al licitador ADECCO FORMACION S.A.U. (A58467341) por no quedar debidamente justificada la viabilidad de su oferta, de acuerdo a lo contenido en los vistos 12 y 13 citados anteriormente” y, asimismo, adjudicar el contrato a ENCLAVE FORMACIÓN, S.L.U. El 28 de junio de 2023, se notifica el citado acuerdo contra el que ahora se formaliza en sede electrónica el 7 de julio del presente, este recurso especial en materia de contratación por parte de ADECCO FORMACIÓN, S.A.U.



Noveno. Recibido en este Tribunal el expediente, acompañado del informe del órgano de contratación, la Secretaría dio traslado el 12 de julio de 2023, a las licitadoras concurrentes al procedimiento abierto para que, por un plazo común de cinco días, pudieran presentar las alegaciones que a sus derechos conviniesen, habiendo presentado escrito la adjudicataria del contrato, ENCLAVE FORMACIÓN, S.L.U., que interesa la desestimación del recurso.

Décimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el 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.

Undécimo. Por Acuerdo de este Tribunal de fecha 13 de julio de 2023, dictado al amparo del artículo 58.2, letra b) del Real Decreto Ley 36/2020, de 30 de diciembre, se declara que *prima facie* no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso y se acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 LCSP, en el marco del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de 3 de octubre de 2020).

Segundo. La recurrente, ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., ha presentado proposición en la licitación abierta por la Consejería de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja, de la que ha sido excluida por lo que goza de legitimación al amparo del artículo 48 de la LCSP. Por otra parte, en su momento fue la empresa mejor clasificada, por lo que de anularse su exclusión y reintegrarse al procedimiento de licitación, tendría claras expectativas de poder resultar adjudicataria del contrato.



Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que supera sobradamente el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además el acto recurrido, se contrae a dos actuaciones susceptibles de revisión ex artículo 44.2, b) de la LCSP, por tratarse la exclusión de la oferta de un acto de trámite cualificado y del mismo precepto en la letra c) para la adjudicación del contrato.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo especial de diez días naturales por tratarse de la impugnación de la adjudicación y, por otro lado, se han dado cumplimiento a las demás exigencias procedimentales, por lo que procede su admisión.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Quinto. Sostiene la defensa de la mercantil impugnante que, se ha de estimar el recurso y que con anulación de la exclusión y de la adjudicación, por no aceptar las justificaciones dadas a su oferta incurso en valores anormalmente bajos y con retroacción del procedimiento de licitación al momento de la adjudicación del contrato se ha de decretar la adjudicación a su favor por haber presentado la mejor oferta calidad/precio.

Explica en las alegaciones instrumentadas en el escrito de formalización de su recurso que:

“(...) el informe técnico se basa en errores de hecho, errores de cálculo, falta de información fácilmente obtenible y no solicitada, expectativas subjetivas no contempladas en los pliegos, omisiones de datos que figuran en el informe de justificación, confusiones de hipótesis realizadas por mi representado, confusión entre la valoración técnica y la viabilidad económica de un proyecto, y opiniones que no pueden tener la consideración de carácter técnico u objetivo y si de consideraciones subjetivas sin sostén en los pliegos. Las resoluciones de este Tribunal vienen exigiendo una “justificación reforzada” para contradecir las justificaciones, que, si bien gozan la aplicabilidad de la doctrina de la discrecionalidad técnica, no son irrefutables y deben ser congruentes, racionales y



razonables, no incurrir en errores flagrantes, de derecho u aritméticos. Dicho todo lo anterior, no es obstáculo para que la regla general sea la adjudicación a la oferta más ventajosa, que la discrecionalidad técnica no se confunda con la arbitrariedad técnica y que, sus actuaciones, deban sostenerse con lo recogido en los pliegos, argumentando y motivando de forma suficiente para que justifique un acto administrativo, de calado jurídico, como es la exclusión de un licitador con el consiguiente posible deterioro de principios generales de la contratación como la concurrencia y el interés público”.

Y prosigue:

“Acorde al mandato del art. 149.4 y de la solicitud de la mesa de contratación, mi mandante recoge en su justificación de la oferta presentada, una serie de elementos que configuran situaciones de ahorro, condiciones especialmente favorables para la prestación, y elementos justifican la desviación de precios desde el máximo licitación, hasta su baja que supone un 51,1%. No desconoce esta parte, la doctrina de este Tribunal, que implica que cuanto mayor es la baja, mayor debe ser la justificación y las causas que aduzca para su admisión. En este caso la baja es importante y requiere del detalle, primero del contexto general sobre el que se hace la baja y ya, posteriormente, sobre elementos individuales que propician la viabilidad de una baja más amplia.

Hay que señalar que el motivo de la baja anormal, como señalamos en nuestra exposición, es superar el 35% del precio máximo de licitación, existía otra posibilidad, esta referenciada al resto de licitadores en la que no se incurrió. Como se deduce del desglose de costes que se realiza en el pliego, el mayor de los costes contemplados para este contrato es el de Gastos de personal

(...).

Pues bien, a este respecto, hay que señalar que, todas las empresas licitadoras, independientemente de sus estructuras de costes, ahorros y circunstancias, han presentado un presupuesto de licitación por debajo, de la estimación de costes de personal que figura en el pliego, sin otros costes, costes indirectos o beneficio empresarial. En el caso de la propuesta como adjudicataria por nuestra exclusión, su oferta total es un 15% inferior al coste de personal desglosado en pliegos. A lo largo del informe técnico aportado



a la mesa de contratación para declarar la inviabilidad de nuestra oferta, se reiterará el bajo volumen de costes de personal respecto a lo que a juicio del informante se requiere, que aritméticamente, no es contemplado por ningún licitador. El principio de igualdad, desacredita la posibilidad de que unos recursos que no contemplan las ofertas de ninguno de los licitadores, impliquen un perjuicio a la empresa que justifica numéricamente su oferta.

La mercantil que es propuesta como adjudicataria, según el informe de valoración técnica, propone nominativamente los mismos recursos y apoyos funcionales que mi representada y, es una obviedad matemática, que deben ser con jornadas inferiores a las esperadas por el área técnica de contratación. No se puede deducir si más o menos reducidas que las de Adecco Formación, porque no las visibilizado al no estar en baja, pero les es atribuible el mismo reproche técnico, dado que es imposible que cuadren los costes de personal a los presupuestados, al ser la oferta global un 15% inferior a los Gastos de Personal del desglose de pliegos. La realidad es que ni los pliegos, ni el informe de valoración, ni el informe de exclusión establecen una cantidad de recursos necesarios para la ejecución.

Sobre esta estimación de costes, en nuestra justificación establecemos que su “proyecto” de servicio contempla 833 horas de docencia a la semana con 130 horas de coordinación, será otro debate si se necesitan 15, 19 o 22,5 horas de impartición de formación semanal para completar el proyecto, en este contexto, da igual. El informe reforzado, no hace alusión a este punto, ni lo rebate.

La baja que se realiza depende del coste unitario. Este Tribunal viene trayendo a sus resoluciones en este ámbito de la valoración del carácter anormal de las bajas, el concepto de “precio de mercado”. En el sector de la formación es el uso, el valor módulo/hora alumno, como referencia a los precios. El módulo hora (coste hora alumno formado) que se fija en este contrato para considerarse cumplido (estrictamente) es de 173,55€/7,5 horas, lo que daría 23,14 €/hora, por alumno formado. Como se expone en nuestra justificación, no hay más válido valor del mercado, que el fijado por norma, por el máximo contratador de formación del país, la administración, la Orden ESS/1897/2013, de 10 de octubre, en su art. 37, establece los módulos máximos hora de los certificados de profesionalidad en 8 €/hora para la modalidad presencial para la formación bonificada, con un coste de docentes



más alto y aulas, en su mayoría, de mayor coste hora, por requerir aulas taller. El servicio solicitado suele recoger los mismos conceptos que este expediente, captación, dinamización y formación y, a partir del módulo de 8/€, las empresas realizan sus bajas. La oferta presentada por mi representada en términos equivalentes es de 11,32 €/hora. El precio, en realidad, es tan alto que permite a empresas. sin estructura, instalaciones o personal a cientos de kilómetros, presupuestar para ejecutar, durante 2,85 años este proyecto. Pese a lo extenso del informe, nada se dice o rebate sobre este punto tampoco. Diciéndolo de otro modo, la baja (sin que las empresas postulen sus bajas en las ofertas) del módulo hora oficial, al que figura en este contrato es del 65,5%”.

Por otra parte, la recurrente insiste que sus ahorros se fundan en que se trata de una empresa que forma parte de un gran grupo que le permite hacer una oferta más económica y que esto no ha sido tenido en cuenta en el informe técnico de evaluación de sus justificaciones, y así subraya que:

“(…) que nuestra argumentación de pertenecer a un gran Grupo y justificar experiencias similares y mayores, como circunstancia favorable, ‘no se tienen en cuenta porque no son relevantes para la justificación económica’. Es también opinión mantenida de forma constante por este Tribunal que si bien, la solvencia del licitador, por si sola, no justifica una oferta puesto que se supone tras el trámite de solvencia, si debe tenerse en cuenta y ponderarla para considerarla inviable, aunque al parecer no coincide con la opinión técnica que considera la solvencia como no relevante para la justificación de un proyecto, no la rebate, tan solo no la tiene en consideración, cuando la consideración de inviabilidad, entre otros, requiere un análisis de las características de la empresa. Como veremos en el cuerpo de este recurso, ambos elementos son relevantes en este proyecto.

Así mismo, no entramos a citar, las múltiples resoluciones de los Tribunales administrativos en los que se acepta que las economías de escala, las ventajas de capilaridad y tamaño, afectan a los costes de un producto o servicio. Tampoco parece tenerse en cuenta como elemento relevante en la justificación económica de un proyecto, cuando tiene absoluta trascendencia en el uso de instalaciones, economías de escala, abaratamientos de compras, departamentos, profesionales de apoyo, etc. También considera que no debe considerarse ni tenerse en cuenta en el análisis financiero de la oferta”.



También demuestra su disconformidad por no haber tenido en cuenta su justificación de ahorro por el hecho de tener oficinas y dependencias en Logroño (lugar de prestación del servicio) y su situación especialmente favorable para ejecutar el servicio, una situación de superioridad en costes frente a otros licitadores y, en definitiva, un ahorro de costes y tiempo, que permite una solución de mejor precio.

Del mismo modo, se aparta del informe técnico en el hecho de las partidas a tener en cuenta para los gastos de difusión de la actividad y muestra así su disconformidad:

“la partida de difusión es baja porque los fondos Next Generation, exigen publicidad y divulgación para cohesionar a la población europea. La realidad de los pliegos es que cualquier soporte de publicidad, difusión o con visibilidad pública deben contener un formato y logotipos concretos, cuestión que ya se contempló en la oferta técnica, y que el proyecto debe tener la difusión adecuada para su ejecución, pero que ahora parece transformarse el objeto del contrato, de capacitación digital, a otro de publicidad de las actuaciones al amparo de los planes de recuperación y resiliencia. En una ocasión más esta parte debe hacer una llamada de atención a lo “racional y razonable de las argumentaciones” en confrontación con la discrecionalidad técnica.

La realidad es que, en su justificación de baja, Adecco Formación, asegura que con estos recursos puede acelerar mucho sobre el calendario de ejecución. Las horas de formación, de coordinación, de captación, las aulas, los costes, etc. Todo lo acreditado por Adecco Formación, se realiza con un criterio técnico cualificado, cuantificado, estructurado y en base a unas experiencias previas. Por el contrario, el informe no fija ningún dato numérico, ni número de recursos, ni costes necesarios, ni horas, ni porcentaje de tasa de abandono, ni ratio de captaciones, ni promedios de participantes. Toda su argumentación se basa en una desacreditación genérica de los ahorros, sin datos contradictorios, sin umbrales mínimos, sin cuantificaciones económicas y con un genérico “insuficiente” que, a veces, es contradictorio aritméticamente de forma directa contra los propios pliegos firmados por el órgano de contratación, como es el caso de los costes indirectos”.

Tras contrariar cada uno de los argumentos de rechazo de las justificaciones dadas a su oferta, la defensa de ADECCO concluye así:



“A diferencia de los ajustados escandallos de justificación en otros expedientes, la manifestación de los cálculos que presenta Adecco Formación en su parrilla de costes, es que en cada concepto va aplicando un margen añadido de cobertura, porque la realidad financiera del proyecto, contrariamente a la no viabilidad financiera, es que es una operación “cómoda” para esta mercantil en su ejecución y no necesita de arquitecturas en los escandallos, más bien todo lo contrario. El problema fundamental es que no es posible la contradicción con el informe de exclusión, simple y llanamente por qué, este, no aporta un único dato, número, ratio, porcentaje o estimación. Esto excede con mucho la discrecionalidad técnica, entrando en la falta de motivación y, mucho menos, el carácter de justificación reforzada, que debe exigirse a un acto de trámite cualificado que desemboca en la exclusión de un licitador”.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en el informe suscrito por el Director General de Avance Digital de fecha 11 de julio del presente, se opone a las alegaciones de la mercantil recurrente y defiende la inviabilidad de la oferta presentada calificada por la mesa de contratación de estar incurso en valores anormalmente bajos con una baja del 51,10%.

En primer lugar, esgrime una eventual causa de inadmisión del recurso por impugnación del acta de la mesa de contratación que propone la exclusión, si bien, no puede ser atendida dicha oposición formal ante la existencia de una resolución del órgano de contratación que confirma dicha exclusión, por lo que hemos de reflejar el contenido sustantivo del informe en cuanto a la oposición a cada una de las justificaciones dadas por ADECCO a su oferta presentada en esta licitación.

Y así respecto a las alegaciones presentadas por la mercantil ADECCO FORMACION S.A.U. en este recurso, se remite a lo ya indicado en la documentación que obra en el expediente y que se remite a este Tribunal. A saber:

a) Costes de personal: en este extremo el informe del poder adjudicador explica que: *“no se comparte el razonamiento que hace ADECCO en cuanto a que todas las empresas licitadoras han presentado un presupuesto de licitación por debajo de la estimación de costes de personal que figura en el pliego. Se trata de una interpretación interesada de los*



importes de las ofertas presentadas por los licitadores puesto que, tal y como recoge el apartado 14 del Clausulado específico que rige la presente contratación, uno de los criterios para considerar que una oferta se halla en presunción de anormalidad es que “la baja de la oferta económica sea superior a 35 unidades porcentuales.”. Una simple operación matemática para aplicar dicho porcentaje a cada uno de los apartados del desglose de presupuesto base de licitación permite comprobar que, en media, no incurrirían en baja desproporcionada aquellas ofertas cuyo coste de personal fuera superior a 404.110,14 €, importe superado por las ofertas admitidas del resto de licitadores.

En cuanto a la comparativa con los costes establecidos en la Orden ESS/1897/2013 indicar que dicha Orden se circunscribe únicamente a determinar las condiciones de impartición de la formación, no encontrándose referencia alguna a procesos de divulgación, dinamización y captación de alumnado que permita encontrar similitudes con la contratación que nos ocupa, que ha sido presupuestada de acuerdo a los requisitos exigidos y tal y como queda reflejado en el Clausulado específico. Asimismo, resaltar que ha sido derogado el artículo 37.1 al que alude la recurrente y por el que se fijaban determinados precios/hora máximos”.

b) Situación de ventaja de ADECCO. Este argumento es rechazado por el órgano de contratación con apoyo en el informe técnico y así contra argumenta que: *“(…) la justificación de dicha ventaja es completamente subjetiva y no sirve para argumentar que su oferta no está en baja temeraria debiendo su justificación ser independiente de lo que hayan ofertado el resto de licitadores. Debe demostrar que su proyecto y su presupuesto son acordes y que, con ambos, son capaces de ejecutar satisfactoriamente el contrato. Cuestión que no ha sido acreditada en la documentación presentada”.*

c) Sede en Logroño de ADECCO. El informe del órgano de contratación no tiene en cuenta dicha justificación como motivadora de su baja en la oferta, por cuanto en Logroño existen posibilidades de conseguir acuerdos con entidades que faciliten espacios para la divulgación y para la formación sin ningún tipo de coste y así subraya que:

“Y aunque es cierto que gran parte de la población diana tiene amplia representación en Logroño, ADECCO vuelve a incurrir en el error de no tener claro cuál es el objeto y los



objetivos del presente contrato, donde claramente se expone que se debe hacer más hincapié en zonas en declive demográfico.

Debemos tener presente cómo es la distribución de la población de La Rioja en la que, de 174 municipios, 33 municipios tienen menos de 50 habitantes, 63 tienen menos de 100 habitantes y 69 menos de 500 habitantes, por lo que uno de los objetivos fundamentales es llegar a esa población con menos posibilidades.

A este respecto, la siguiente imagen perteneciente al documento del Plan Nacional de Competencias Digitales y correspondiente con la línea 1 del Eje 1 de Competencias digitales transversales, objeto de la presente contratación, evidencia claramente el interés que existe sobre la capacitación de zonas no urbanas en la definición del propio MRR.

(...)”.

d) Uso de las bases de datos de titularidad de ADECCO. Sobre este elemento de justificación de la baja de su oferta, el informe del órgano de contratación trae a colación el informe técnico evaluador de las ofertas y así expone que:

“Tal y como se valoró en el informe de Valoración del sobre C, la disposición de la base de datos se consideró un aspecto positivo por cuanto permitía iniciar antes la fase de formación, sin embargo, no puede ser sustitutiva de un proceso de divulgación ya que se trata de un aspecto recogido en el objeto contractual. Además, tal y como queda reflejado en la Guía de obligaciones de comunicación, publicidad y difusión de las ayudas del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia debemos tener presente que se trata de un proyecto financiado por los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), elemento central del instrumento Next Generation EU y que, tal y como recoge dicha Guía:

(...)”.

Por último y en cuanto a la exposición de ADECCO en aras de justificar la viabilidad financiera de su oferta, entre la argumentación pone como ejemplo un expediente del SEPE en el que el coste hora de licitación fue de 10,74 €/hora, siendo adjudicado por un importe de 7,29 €/hora, en contra el informe del poder adjudicador previene que:



“A este respecto se quiere indicar que el presupuesto base de licitación recogido en el apartado 5 del Clausulado específico es ajustado a Derecho, velando por que sea adecuado a los precios de mercado de acuerdo a las características del objeto contractual, así y como contraejemplo podemos citar el expediente de características similares “Servicios de formación en competencias digitales transversales para la ciudadanía promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia-Financiado por la Unión Europea-Next Generation UE”, publicado recientemente en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el que el coste hora de licitación (IVA no incluido) es de 25,09€, importe superior al de licitación del expediente que se recurre que es de 23,14 €”.

Y, además, el nuevo informe evacuado por el órgano de contratación expone que:

“La estrategia utilizada por ADECCO para su justificación de nuevo está basada en informes excesivamente largos como táctica para confundir y con la intención de dificultar el proceso de evaluación. Al presentar documentos extensos y complejos, el recurrente intenta crear una sensación de abrumadora cantidad de información, dificultando que se identifiquen aspectos clave con objeto de conseguir un resultado favorable.

Éste órgano gestor reitera lo recogido en los informes anteriores presentados, recalcando que ADECCO intenta modificar el objetivo del proyecto a su interés, pero el objetivo es el que es y está perfectamente definido en los pliegos; contratar la “Prestación de un servicio de divulgación, captación, dinamización y capacitación de alumnos que tengan conocimientos digitales nulos o casi nulos” que cubra una necesidad concreta y clara y que cuenta con dos premisas fundamentales. La primera, llevar a cabo actuaciones de divulgación como así se recalca en los pliegos, con el objetivo de inculcar en el ciudadano la necesidad de adquisición de competencias digitales, actuaciones que no se ven satisfechas si la empresa adjudicataria mayoritariamente utiliza su base de datos y el teléfono para ahorrar costes”.

Por todo lo anteriormente expuesto, suplica a este Tribunal la desestimación del recurso especial en materia de contratación interpuesto por ADECCO FORMACION S.A.U. pues



tanto la exclusión de su oferta como la adjudicación a favor de la siguiente mejor, son conformes a Derecho.

Séptimo. Expuestos en estos términos del asunto, hemos de centrarnos en primer lugar, en el examen de la legalidad del acuerdo de exclusión de la oferta de ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., que ha motivado la adjudicación del contrato a favor de la siguiente licitadora mejor posicionada en el orden de prelación de las ofertas.

En primer lugar hemos de recordar la doctrina de este Tribunal que sirve de fundamento a la decisión de no estimación de recurso, al concluirse tras su aplicación y atendiendo al principio de discrecionalidad técnica y los límites para su apreciación que la misma propugna, que la mercantil ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., no ha acreditado la viabilidad de su oferta y la posibilidad de que el objeto del contrato sea cumplido en los términos previstos en los pliegos, a fin de poder ser atendidas las necesidades que la Consejería de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja pretende satisfacer celebrando este contrato, máxime si se tiene en cuenta el elevadísimo porcentaje de baja de un 51,10 % que presenta la oferta presentada por la recurrente que exigiría un especial refuerzo de la justificación de su oferta, especialmente en el terreno documental, cuya ausencia es muy significativa.

En la resolución de este Tribunal nº 528/2022, de 6 de mayo, que recoge, a su vez, lo expresado en la resolución nº 968/2019, se expone, de forma pormenorizada, esta doctrina, en los siguientes términos:

“(..) Igualmente, en la Resolución nº 968/2019, de 14 de agosto, se razonó lo siguiente: En materia de justificación de baja anormal o desproporcionada, debe tenerse en cuenta que las resoluciones anteriores a la normativa vigente aplicaban una doctrina que debe precisarse a la luz de las matizaciones introducidas por la LCSP, y en particular por la nueva redacción del artículo 149.4, párrafo tercero (...) Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la LCSP (y antes el TRLCSP) establece la posibilidad de rechazar una proposición cuando se considere que no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormalmente bajos o desproporcionados. Más en concreto hemos afirmado que el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al



licitador incurso en anormalidad de su oferta la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación.

En definitiva, de acuerdo con el artículo 149 de la LCSP es obligación del licitador explicar de forma suficientemente satisfactoria ese bajo nivel de precios ofertado, porque de no hacerlo así el órgano de contratación rechazará su oferta.

Aplicando la doctrina de referencia a este caso puede observarse que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad y siendo sus alegaciones evaluadas por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible de cumplimiento en sus propios términos. A este respecto, y como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas».

En las Resoluciones nº 246/2012, de 7 de noviembre, nº 606/2013, de 4 de diciembre, nº 288/2014, de 4 de abril, nº 344/2014, de 25 de abril, nº 718/2014, de 26 de septiembre, nº 343/2015, de 17 de abril, nº 255/2015, de 23 de marzo, nº 6/2016, de 12 de enero, y nº 968/2019, de 14 de agosto, se afirma que:

«Debemos recordar, además, que informe que da por válida la justificación ofrecida, al ser elaborado por un técnico adscrito al órgano de contratación, gozan de la llamada discrecionalidad técnica a la hora de valorar dicha justificación, y, dado que el recurrente no ha probado que en su redacción se haya incurrido en un error material, alguna



arbitrariedad o error de procedimiento, las conclusiones técnicas emitidas por el servicio técnico deben prevalecer, pues la discrecionalidad técnica no ha sido desvirtuada».

Aplicando la mencionada doctrina al caso aquí analizado, resulta claro que el órgano de contratación, una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 de la LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en tal presunción, y siendo sus alegaciones evaluadas por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible o no de cumplimiento en sus propios términos. Atendido lo anterior, el meritado órgano defiende la exclusión de la oferta presentada por mor de los siguientes argumentos (documento 14 del expediente administrativo)».

Por todo ello, se comprueba, que en este caso concreto que nos ocupa, conforme a la doctrina expuesta, se ha seguido el procedimiento legalmente establecido ante la detección de una oferta incurso en presunción de anormalidad o desproporción, y que se ha ofrecido una explicación motivada a la errónea o insuficiencia de la justificación de la misma, mediante la emisión del informe elaborado con gran detalle y extensión por los servicios técnicos y suscrito el 14 de marzo de 2023, por la Auditora de Sistemas y Tecnología de la Información, pues se ofrece por parte del órgano de contratación un estudio pormenorizado del coste del contrato y una determinación puntual y exacta de cuáles son los incumplimientos de la oferta del licitador de los que resulta su bajo coste, informe que concluye de manera categórica con la siguiente consideración:

“Por lo que la justificación es incompleta y no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios ofertados ya que su presupuesto no está fundamentado en la totalidad del servicio que se solicita cubrir, por lo que no se podría ejecutar al 100% como consecuencia de la inclusión de valores anormales.

Por tanto, este Órgano Gestor no acepta la justificación en base a lo anteriormente expuesto”.



Las consideraciones expuestas en su día en el citado informe han sido ratificadas y reforzadas en el informe de 17 de abril de 2023, suscrito por el órgano de contratación, sobre el recurso presentado, que se ha transcrito parcialmente en esta resolución.

Entiende este Tribunal que en el presente caso no existen elementos en el recurso que permitan desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación, resultando infundado apreciar que se ha incurrido, en ese juicio relativo a la anormalidad de su oferta, en un error manifiesto y constatable, por lo que, en consecuencia, nos conduce a la desestimación del recurso y a la confirmación de la legalidad de la exclusión decretada que constituyen el objeto de la presente revisión especial.

En virtud del juicio técnico del órgano, y de conformidad con el artículo 149 LCSP, que en este concreto y acotado aspecto valorativo goza de discrecionalidad, sin que quepa, por ello, sobre él, juicio revisor que se pueda oponer por parte de este Tribunal, más allá del control de los aspectos referidos, se ha de concluir que el presente recurso debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. R.V.S.L., en representación de la mercantil ADECCO FORMACIÓN, S.A.U., contra la resolución de exclusión de su oferta y adjudicación del contrato decretadas en el procedimiento de contratación para los servicios de “*Capacitación digital de la ciudadanía y lucha contra la brecha digital de género*”, promovido por la Dirección General para el Avance Digital integrada en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), financiado por la UE a través de los Fondos Next Generation”, (Expediente nº 19-7-2.01-0022/2022), convocado por la Consejería de Desarrollo Autonómico del Gobierno de La Rioja; confirmando su legalidad.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.3 de la LCSP.

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

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 de La Rioja, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES