



INFORME SOBRE LA JUSTIFICACIÓ DE LA BAIXA DESPROPORCIONADA PRESENTADA PER L'ACORD MARC PER A L'HOMOLOGACIÓ DE PROVEÏDORS PER A LA PRESTACIÓ DEL SERVEI D'ASSISTÈNCIA I DEFENSA JURÍDICA EN L'ORDRE JURISDICCIONAL CONTENCIÓS-ADMINISTRATIU DE L'AJUNTAMENT DE GAVÀ EN L'ÀMBIT DEL DRET FINANCER I TRIBUTARI.

Fets

1.- En data 4 de març de 2025, es va convocar, en sessió no pública, la Mesa de contractació per a la valoració del sobre C documentació relativa a l'oferta econòmica i altres aspectes avaluable automàticament del procediment de contractació de l'expedient PX AM 46_24 (2024/00024850X).

2.- El tècnic de contractació va examinar la oferta presentada pel licitador corresponent a la Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, i conforme als criteris establerts als Plecs de clàusules que regulen aquesta licitació segons l'establert en la clàusula 15.2.1 del PCAP, on s'expressa que “- *quan concorrin tres o més licitadors, les que siguin inferiors en més de 18 unitats percentuals a la mitjana aritmètica de les ofertes presentades.*”, va considerar i proposar a la Mesa de contractació, la presumpció de anormalitat de la mateixa amb el corresponent procediment de contradicció.

3.- La Mesa de contractació va acordar en el punt tercer, requerir a l'empresa corresponent a la Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, per tal que en el termini màxim de 5 dies hàbils, a comptar des del següent a l'enviament del requeriment presenti la documentació detallada que justifiqui la viabilitat de l'oferta econòmica, amb el desglossament i detall raonat del baix nivell de preus o de costos d'acord amb l'article 149.4 de la LCSP i que sigui aplicable a aquest tipus de contracte de serveis.

4.- En data 12 de març de 2025, els serveis tècnics dependents de l'òrgan de contractació van requerir a la persona licitadora Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, amb els termes establerts en el punt 3 d'aquest informe.

5.- En data 18 de març de 2025, la persona licitadora Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, va presentar en temps i forma mitjançant registre electrònic, la documentació justificativa per a l'estudi de la viabilitat de la seva oferta.

Consideracions jurídiques

1.- El procediment de justificació de les baixes temeràries s'ha d'incardinar dins la legislació vigent en matèria de contractació administrativa, així com la jurisprudència generada en la seva aplicació. Cal assenyalar que hi ha en aquesta temàtica dos àmbits, l'europeu del qual emanen els principis i el nacional on aquests es transposen i s'apliquen.

La Directiva europea 2014/24/UE de 24 de febrer de 2014 (DOUE de 28 de març de 2014) sobre contractació pública és la referència en aquesta qüestió i està transposada a la Llei

9/2017 de Contractes del Sector Públic (LCSP). L'ànima de tota aquesta legislació és la següent:

LCSP 9/2017 Art. 1. Aquesta Llei té per objecte regular la contractació del sector públic, a fi de garantir que s'ajusti als principis de llibertat d'accés a les licitacions, publicitat i transparència dels procediments, i no-discriminació i igualtat de tracte entre els licitadors; i d'assegurar, en connexió amb l'objectiu d'estabilitat pressupostària i control de la despesa, i el principi d'integritat, una utilització eficient dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de béns i la contractació de serveis mitjançant l'exigència de la definició prèvia de les necessitats que s'han de satisfer, la salvaguarda de la lliure competència i la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa.

La consideració de la oferta com a anormalment baixa, a la llum d'aquests principis de la legislació, la resumeix perfectament el següent extracte de la resolució 121/2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el TACRC:

"Como ya se ha expuesto en anteriores resoluciones de este Tribunal, el interés general o interés público ha sido durante décadas el principal elemento conformador de los principios que inspiraban la legislación de la contratación pública española. Sin embargo, la influencia del derecho de la Unión Europea ha producido un cambio radical en esta circunstancia, pasando a situar como centro en torno al cual gravitan los principios que inspiran dicha legislación, los de libre concurrencia, no discriminación y transparencia, principios que quedan garantizados mediante la exigencia de que la adjudicación se haga a la oferta económicamente más ventajosa, considerándose como tal aquella que reúna las mejores condiciones tanto desde el punto de vista técnico como económico.

Por excepción, y, precisamente para garantizar el interés general, se prevé la posibilidad de que una proposición reúna tal característica y no sea considerada sin embargo la más ventajosa, cuando en ella se entienda que hay elementos que la hacen incongruente o desproporcionada o anormalmente baja. En consecuencia, tanto el derecho de la Unión Europea (en especial la Directiva 2004/18/CE), como el español, admiten la posibilidad de que la oferta inicialmente más ventajosa no sea la que sirva de base para la adjudicación."

Pel que fa a les ofertes anormals o desproporcionades en contractació administrativa, això es tradueix a la pràctica en una presumpció de legitimat per a l'oferta. Així la legislació i la jurisprudència fan èmfasi en que l'empresa ha de fer una justificació suficient de la seva oferta, la qual en tot cas hauria de ser desmuntada amb motivació reforçada per part de l'administració per a no ser acceptada.

Això es pot veure a la significativa redacció dels articles sobre les ofertes anormals o desproporcionades a les directives europees:

*Directiva 2004/18/CE. Art. 55.2. El poder adjudicador consultará al licitador y **verificará dicha composición** [de la oferta] teniendo en cuenta las justificaciones aportadas.*

*Directiva 2014/28/UE. Art. 69. 3. 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, ...

Igualment es pot comprovar repetidament a les resolucions del TACRC, l'organisme estatal que resol la majoria de recursos en aquesta matèria, com per exemple a la 174/2013:

*“No se puede olvidar que la presunción de temeridad en una oferta económica tiene por finalidad que, ante la desconfianza sobre su cumplimiento, se siga un procedimiento contradictorio para evitar que tales ofertas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Así lo hemos señalado en diversas resoluciones, para destacar que, por ello, **se exige de una resolución “reforzada” del órgano de contratación, que desmonte las argumentaciones aducidas por el licitador para justificar su oferta.**”*

Tenint en compte l'esmentat, es presumirà la legitimitat de l'oferta, presumpció que haurà de ser desmuntada en cas de que pugi causar perjudici a l'interès públic.

A l'apartat 15.2 del “Plec de Clàusules administratives Particulars” (PCAP) s'indica el següent:

“En el supòsit que una o diverses de les ofertes presentades incorrin en presumpció de anormalitat, la mesa de contractació requerirà als licitadors perquè les justifiquin i desglossin raonadament i detalladament el baix nivell dels preus, o de costos, o qualsevol altre paràmetre sobre la base del qual s'hagi definit la anormalitat de l'oferta principalment l'incompliment de convenis que s'indica en el paràgraf següent. El licitador disposarà d'un termini que no podrà superar els 5 dies hàbils per presentar la informació i els documents que siguin pertinents a aquests efectes.

Si, un cop tramitat el procediment a que fa referència l'article 149 de la LCSP, l'òrgan de contractació considera, a partir de la justificació efectuada per l'empresa licitadora i dels informes emesos, que l'oferta no pot ser complerta com a conseqüència de la inclusió de valors anormals o desproporcionats l'exclourà del procediment.”

D'acord el que disposen els punts 4 i 6 de l'article 149 de la Llei 9/2017 LCSP s'assenyala:

• 149.4. *“Quan la mesa de contractació o, si no n'hi ha, l'òrgan de contractació hagi identificat una o diverses ofertes incurses en presumpció d'anormalitat, ha de requerir al licitador o licitadors que les hagin presentat i donar-los un termini suficient perquè justifiquin i desglossin raonadament i detalladament el baix nivell dels preus, o de costos, o qualsevol altre paràmetre sobre la base del qual s'hagi definit l'anormalitat de l'oferta, mitjançant la presentació d'aquella informació i els documents que siguin pertinents a aquests efectes..”*

• 149.6. *“..Si l'òrgan de contractació, considerant la justificació efectuada pel licitador i els informes que esmenta l'apartat quatre, estima que la informació sol·licitada no explica satisfactòriament el baix nivell dels preus o costos proposats pel licitador i que, per tant, l'oferta no pot ser complerta com a conseqüència de la inclusió de valors anormals, l'ha d'excloure de la classificació i ha d'acordar l'adjudicació a favor de la millor oferta, d'acord amb l'ordre en què hagin estat classificades de conformitat amb el que assenyala l'apartat 1 de l'article 150. En general, s'han de rebutjar les*

ofertes incurses en presumpció d'anormalitat si estan basades en hipòtesis o pràctiques inadequades des d'una perspectiva tècnica, econòmica o jurídica. "

Això no obstant, s'ha d'analitzar cas per cas atenent el grau de desviació del supòsit de fet i, especial atenció, als extrems objecte de requeriment, els quals han de ser proporcionals al grau de desviació i l'objecte del contracte. Per totes Resolució: 20/2025 TCCSP:

"Igualment, és també oportú recordar la doctrina d'aquest Tribunal per la qual el grau de desviació de l'oferta respecte del llindar de temeritat, tot i no ser determinant per sí mateix, sí és un element indiciari (més enllà de les citades anteriorment, les resolucions 89/2023, 42/2022, 299/2018, 20/2018, 822/2017, 328/2017, 68/2017 del TACRC, per totes) que obliga a què la completeness de la justificació aportada de l'oferta en presumpció de temeritat ha de ser major com més rellevant és la baixa detectada (també per totes, les resolucions 324/2023, Resolució: 277/2022 TCCSP Cat 265/2023, 171/2022, 822/2017, 328/2017, 1061/2015 i 414/2014 del TACRC)."

Conseqüentment, la justificació de la viabilitat objecte d'estudi ha de ser suficientment clara, concisa, precisa i correcta respecte a l'extrem requerit, que ha de proveir a l'òrgan de contractació d'arguments que li permetin arribar a la convicció que es pot realitzar en els seus termes amb el preu ofert.

(...) la doctrina i la jurisprudència són constants a l'hora de considerar que, en els supòsits d'admissió o conformitat amb l'oferta i la seva justificació, no es requereix especialment que s'explicitin de manera exhaustiva els motius de l'acceptació, sinó de proveir l'òrgan de contractació d'arguments que el permetin arribar a la convicció que es pot dur a terme (entre moltes altres, les resolucions 89/2023, 330/2022, 345/2021, 247/2020, 31/2020, 69/2019 d'aquest Tribunal i 112/2017, 1013/2015, 513/2015, 60/2015 i 826/2014 del TACRC), tenint l'obligació de motivació en aquests casos un abast limitat (Sentència del TJUE de 4 de juliol de 2017, T-392/15, apartats 93 i 94) però, en tot cas, la motivació ha d'existir i ser suficient."

Per tant, per poder apreciar el caràcter d'anormalitat de l'oferta, tenint en compte l'article 149.4 de la LCSP, es procedeix a analitzar la documentació justificativa presentada d'acord amb els valors següents:

a) L'estalvi que permeti els serveis prestats.

b) El respecte d'obligacions que resultin aplicables en matèria mediambiental, social o laboral amb especial atenció al compliment del conveni col·lectiu que resulti d'aplicació, i de subcontractació, no sent justificables preus per sota de mercat o que incompleixin l'establert en l'article 201.

Unit amb l'anterior, es precis assenyalar que encara que s'hagi fet un requeriment amb uns extrems concrets, sota premissa tècnica d'un contracte de serveis, aquests no són estàtics i perfectament poden, mitjançant justificació presentada, ser reconduïts a d'altres paràmetres o extrems.

Ultra això, es tindrà en compte la relació entre solvència i l'oferta presentada, d'acord l'article 85.6, de conformitat el Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament general de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques.

2.- L'autoritat competent per dictar per dictar actes de tràmits qualificats dels expedients de contractació de serveis, en matèria de validació d'actes de les meses de contractació, és tinença d'Alcaldia de l'Àmbit de Serveis Generals, Hisenda i Règim Intern en virtut de les atribucions que li han estat delegades per l'Alcaldia, mitjançant Decret d'Alcaldia 2023002887, de 19 de juny de 2023, publicat al BOPB de 23 de juny de 2023.

Consideracions tècniques de la documentació presentada

La persona licitadora Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, justifica la seva proposta, prima facie, aixoplugat per les característiques intrínseques del sector jurídic-econòmic de l'advocacia.

Sector que com be s'assenyala, està plenament alliberat, per la qual cosa establir un preu de mercat orientatiu o, si fos el cas cert, dependrà del propi operador de mercat.

Això no obstant, cada col·legi d'advocats pot establir uns criteris orientatius per aquesta pretensió.

A la vista d'aquest primer continent, la licitadora integra per a refutar la viabilitat de la seva oferta d'altres factors, on en síntesi es poden classificar d'acord el següent:

- 1) Mitjans personals i materials: capacitats "know-how", solvències, programes informàtics especialitats i estandardització de processos d'execució.
- 2) Estructura orgànica i funcional de la licitadora: sinergies.
- 3) Estructura de costos: anàlisi de mercat, previsió de serveis de la present contractació, preu de l'oferta presentada.

Abans d'analitzar les justificacions presentades, val dir que tot i que es pot prendre conclusions per cadascuna de les parts informades a continuació descrites, per tal de tindre una visió global respecte la viabilitat de l'oferta, s'ha de prendre el seu conjunt, ja que, resulta precís afirmar que existeix una complementarietat connexa entre les mateixes.

Per tant, la conclusió pel seu conjunt es veurà reforçada un cop analitzades els corresponents apartats.

Primer.- En relació amb el primer punt, s'observa que l'equip objecte d'adscripció disposa d'una consolidada carrera professional en la matèria o branca de dret objecte del contracte, acreditant els corresponents certificats de bona execució particularitzats per cadascun. Respecte aquest subapartat, és important posar en relleu l'especialització informada, ja que aquesta permet, conjuntament amb el subapartat següent, reduir costos d'execució (temps).

Respecte els mitjans materials, informa la disponibilitat de programes informàtics especialitats, com disposar d'un gestor d'expedient propi, accés a bases de dades jurídiques i l'ús d'instruments amb intel·ligència artificial (IA).

Tots aquests extrems avantatjats, justifica la licitadora, la necessitat de processos estandarditzats integrats en tota l'estructura d'execució d'expedients, no sols per aquells objectes d'adscripció, sinó, per tota la seva plantilla. Fet que genera processos semi-automatitzats del tractament d'expedients, augmentant eficàcia i celeritat amb una reducció de costos, per consegüent, amb una millor distribució dels recursos.

Resulta evident, que els recursos personals i materials de la qual disposa la licitadora poden permetre una execució ràpida i àgil des del punt de vista de demanda de serveis, on un factor nuclear són els terminis que atorguen Jutjats i Tribunals d'acord Llei.

Segon.- Convé analitzar l'estructura organitzativa i funcional de la persona licitadora, on s'integra per àrees jurídiques especialitzades que permeten una execució transversal i multidisciplinària.

D'una banda, per l'organització estructural o orgànica en termes de recursos humans, s'informa la capacitat de disposar d'un equip de treball de suport directe conformat tant pel personal de destí en seu a Barcelona, com pel personal amb destí d'altres territoris. Fet que comporta, d'acord el Plec tècnic, capacitat per a l'especialització dels règims de dret del territori en qüestió.

Des del punt de vista funcional, permet atendre la demanda de serveis amb solucions coordinades, garantint un servei preventiu i complet per qualsevol contingència.

A més, aquesta disposició de recursos garanteix una plena disponibilitat en termes d'execució, generant sinergies entre els corresponents departaments i els professionals que intervenen en els processos d'execució, siguin o no adscrits a l'objecte del contracte – punt primer anterior -

Tercer.- Per establir el preu objecte, Unive Abogados Sector Público S.L.P., informa que s'ha ponderat la rendibilitat del mateix contracte amb una estratègia d'expansió de mercat, garantint al mateix temps, que l'oferta presentada no incorre en pràctiques il·legals per restringir falsament la concurrència competitiva ni per dumping. Acompanya aquestes informacions amb certificats de bona execució i contractes amb altres entitats públiques amb una anàlisi dels rendiments en termes de reducció en unitats percentuals de les ofertes presentades.

D'aquest extracte s'observa que la mitjana aritmètica oferta és del 28,19 %, cal recordar que la mitjana aritmètica de les ofertes presentades en el present acord marc es troba en 19,6%, s'ha d'atendre l'existència de dues ofertes que no representen una baixa superior al 10% en el seu conjunt, és a dir, sense els valors que poden distorsionar aquesta mitja, ens trobarien en 30%. La seva oferta és del 36%, no sent un valor ofert, a primera vista fora de mercat i, d'acord que la seva desviació respecte del topall es troba en 2,92%, un valor certament irrisori.

Continua justificant, que aquesta baixa pot ser més abrupta d'acord amb l'històric o volum d'assumpes, que en un primer terme (2020 a 2022) es produeix un increment “notable” en termes numèrics, últim exercici (2023) es trenca aquesta tendència a la baixa amb un volum total de 3.

Aquest decrement d'assumpes, pot comportar una disposició més acurada dels recursos humans i materials a disposició d'acord la seva política econòmica i comercial.

Per tal de refutar aquesta tesi, continua amb una anàlisi entre la pràctica de l'establiment del preu d'acord els criteris orientatius del col·legi d'advocacia de Cantàbria i la seva oferta, on es desprèn que per cada preu unitari màxim establert en el Plec administratiu i d'acord aquests criteris, es podria haver incrementat la seva baixa amb un suficient marge i encara romandria en preu de mercat.

Si més no, continua analitzant el seu preu des de la perspectiva d'un increment de volum d'assumptes i analitzant amb la hipòtesi d'una estructura de costos d'acord els recursos que hauria de destinar per tal volum.

D'aquesta estructura de costos per procediment, la complementa amb els corresponents costos directes.

Respecte dels costos directes, defineix els corresponents a desplaçaments variis (Ajuntament i Jutjats en territori de Catalunya com Madrid), els costos dels procuradors i el cost unitari per assumpte.

Tota l'estructura informada acredita que Unive Abogados Sector Público S.L.P., disposa de marge comercial suficient per atendre aquesta execució.

CONCLUSIONS

De l'anàlisi de la documentació presentada per l'empresa Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286, per a justificar la viabilitat de l'oferta que ha presentat per a l'adjudicació de *"l'acord marc per a l'homologació de proveïdors per a la prestació del servei d'assistència i defensa jurídica en l'ordre jurisdiccional contenciós-administratiu de l'ajuntament de Gavà en l'àmbit del dret financer i tributari"*, es troba dissenyada amb un horitzó d'increment d'intensitat de treball –volum d'assumptes- superior a l'establert en els Plecs.

El conjunt d'elements informats per a la justificació de la viabilitat de la seva oferta, on aquests operen com a connexos i necessaris entre ells, es comprova i s'acredita que existeixen sinergies operatives -mitjans adscrits d'acord l'estructura orgànica i funcional- que permeten una reducció significativa dels costos.

La mateixa oferta no es troba fora dels llindars propis de preus d'altres operadors econòmics amb un mercat plenament liberalitzat.

Destaca la capacitat que integra la seva oferta per assumir els costos (procuradoria) tot i que, aquests, tenen com a destí l'Ajuntament quan sons preceptius.

S'acredita la solvència tècnica amb l'aportació dels corresponents certificats de bona execució, per serveis i imports d'igual o similar naturalesa de conformitat l'article 85.6 del reglament de contractes.

Es conclou que l'oferta presentada pot garantir el compliment del contracte amb els preus oferts.

Per tot això, s'informa favorablement i es proposa l'acceptació a l'òrgan de contractació la viabilitat de l'oferta presentada per l'empresa Plica 5.- Unive Abogados Sector Público S.L.P. amb NIF: B87171286.

