



Recurso nº 461/2025

Resolución nº 723/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 14 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. M. , en nombre y representación de COMMUNICA MEDIATRADER, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Apoyo a la comunicación de la Agencia Estatal de Investigación*”, expediente 2024C0000046, convocado por la Agencia Estatal de Investigación, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 10 de octubre de 2024, la Dirección de la Agencia Estatal de Investigación acordó el inicio del expediente para la contratación de servicios “*Apoyo a la comunicación de la Agencia Estatal de Investigación*”, expediente 2024C0000046, por procedimiento abierto y con tramitación ordinaria, sin división de su objeto en lotes y con pluralidad de criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor con una puntuación máxima de 25 puntos y evaluables mediante fórmulas con una puntuación máxima de 75 puntos.

El contrato de servicios, no sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 148.212,90 euros.

Las prestaciones objeto de contratación se clasifican en los CPV: 79341000 Servicios de publicidad, 79413000-2-Servicios de consultoría en gestión de marketing y 92400000-5 Servicios de agencias de noticias.

Con fecha de 13 de noviembre de 2024 se publicó en el perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el anuncio de esta licitación. El



procedimiento se anunció en el Boletín Oficial del Estado núm. 281 de 21 de noviembre de 2024. La presentación de las ofertas tenía como fecha y hora límite el 2 de diciembre de 2024 a las 19:00 horas.

Segundo. La licitación se rige por lo dispuesto en 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha Ley.

Tercero. Por cuanto interesa para la resolución de este recurso, a efectos de la valoración de los criterios de adjudicación del contrato evaluables mediante fórmulas, en el Anexo 8 del PCAP se establece (énfasis añadido):

“2 MEJORAS Y/O APORTACIONES ADICIONALES EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULA. Anexo 9 BIS

Hasta un máximo de 40 puntos.

Con objeto de valorar adecuadamente este apartado, los licitadores aportarán la ficha incluida en el Anexo 9 BIS adecuadamente rellenada referida al personal que participará en el contrato:

Se plantea como criterios de puntuación adicionales la mejora del servicio incluyendo experiencia adicional. Ya que va a incidir de manera significativa en la mejor calidad del servicio contratado porque si bien hay labores de base las labores de comunicaciones pueden ser amplias y variadas en su planteamiento y además realizarse con calidad que puede ser de amateur a profesional lo cual incide en la imagen de la Agencia Estatal de Investigación.

2.1 Experiencia en temas específicos de comunicación científica del equipo de trabajo consignado al contrato: Se otorgará hasta un máximo de 25 puntos.



La Agencia Estatal de Investigación es una Agencia joven, creada en 2015, con presupuesto propio desde 2017 y en el que nunca ha habido personal propio para comunicación o un presupuesto propio hasta ahora que tiene su primer Plan de Comunicación y un primer contrato de comunicación. Por ello, para la realización de este contrato se sigue requiriendo una experiencia adicional de la que no dispone todavía la Agencia en temas específicos a los que se va a enfrentar por primera vez o que ya ha considerado la experiencia que necesita para cumplir el objeto del contrato. Se plantean como criterios de puntuación adicionales diversos aspectos para la mejora del servicio, incluyendo experiencia adicional en comunicación científica. Esta hará que manera significativa en la mejor calidad del servicio contratado, porque si bien hay labores de base, las labores de comunicaciones pueden ser más amplias y variadas en su planteamiento y además realizarse con calidad que puede ser de “amateur” a “profesional”, lo cual incide en el último caso de manera favorable en la imagen de la Agencia Estatal de Investigación.

Como la comunicación a realizar en la Agencia se enmarca en el campo de la comunicación científica, se quiere valorar la experiencia adicional específica de comunicación científica en determinados campos de interés para este contrato; por ello se cuantificarán como mejoras los siguientes apartados:

- Experiencia en desarrollo de Planes estratégicos de Comunicación Científica. Se otorgará 0,50 puntos por cada plan en cuya elaboración haya participado al menos un miembro del equipo. Si en un mismo plan han participado varios miembros del equipo, aunque haya sido con diferentes roles, se valorará como un único plan. Se valorará este apartado hasta un máximo de 5 puntos.*
- Experiencia en la gestión de medios en relación con temas científicos (agenda mediática, convocatorias, confección y envío de notas, dossiers y comunicados de prensa). Se otorgará 1 punto por cada año de experiencia en este campo de al menos un miembro del equipo. Si en la misma actividad han participado varios miembros del equipo, aunque sea con diferentes roles, se valorará como una única acción. Se valorará hasta un máximo de 5 puntos.*



- *Experiencia en diseño y planificación de campañas y planes de marketing (on y off line) institucionales o de divulgación científica, incluyendo redes sociales y otros. Se otorgará 0,50 puntos por cada campaña de duración superior a 1 mes o proyecto de duración superior a 1 mes elaborado si la campaña o plan de marketing se ha realizado por al menos un miembro del equipo, aunque sea con diferente rol. Si el plan es el mismo, pero han participado varios miembros del equipo se valorará como una única acción. Se valorará hasta un máximo de 5 puntos.*
- *Experiencia en coordinación e implementación de proyectos de comunicación científica. Se otorgará 1 punto por cada proyecto en el que haya participado al menos un miembro del equipo, si el proyecto ha sido de mínimo un año. En el supuesto de que hayan participado varios miembros en el mismo proyecto, se valorará como una única acción. Como proyectos de comunicación científica se entenderán proyectos de I+D, de iniciativas de divulgación científica o similares. Se valorará este apartado hasta un máximo de 4 puntos.*
- *Experiencia en elaboración de materiales audiovisuales con contenidos científicos como vídeos, infografías, etc. Se otorgará 1 punto por cada campaña que tenga materiales disponibles en web, en la cual haya participado al menos un miembro del equipo. Si el material elaborado es el mismo, aunque hayan participado varios miembros del equipo propuesto en su elaboración, se contabilizará como una campaña sólo. Se darán en este apartado hasta un máximo de 3 puntos.*
- *Experiencia en análisis de resultados en prensa, páginas web y redes sociales. Se otorgará 1 punto por cada miembro del equipo que tenga experiencia. Se darán en este apartado hasta un máximo de 1 punto.*
- *Experiencia en traducción de documentos relacionados con la ciencia al inglés. Se otorgará 1 punto por cada trabajo traducido al inglés, hasta un máximo de 2 puntos, en cuya elaboración haya participado al menos un miembro del equipo.*

Se entenderá como trabajos realizados en inglés si es web, una web completa; si se puede transcribir en papel extensión superior a 5 páginas, si es audiovisuales pieza con duración superior a 2 minutos.



Si en un mismo trabajo han participado varios miembros del equipo, aunque haya sido con diferentes roles, se valorará como un único plan.

Los apartados anteriores se acreditarán mediante declaración responsable del personal participante en el proyecto con la relación de los principales trabajos realizados (junto con dossier de ejemplos de trabajos o certificaciones oficiales de concesión de proyectos o similar) en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario.

2.2 Mejora de la calidad del servicio. Se otorgará hasta un máximo de 15 puntos

Se valorará con hasta 15 puntos los procesos de mejora del servicio como se explican a continuación:

a) Disponibilidad de medios personales adicionales al equipo mínimo establecido en el Pliego de Prescripciones técnicas (compuesto por un Director-coordinador, un Responsable de planificación y un redactor senior) que se destinará a la realización del objeto del contrato, haciendo constar número de personas y la jornada que cada una de ellas realizará, su formación y responsabilidades.

o Por cada perfil técnico diferente que compone el equipo básico entre los siguientes: periodista o divulgador científico con titulación en comunicación científica, periodismo o carrera científica, informático con titulación en informática o similar, delineante con formación específica, diseñador web con formación o titulación específica o diseñador gráfico o formación específica) con una vinculación mínima de 20 horas al mes, se podrá tener 1 punto.

o Por la disponibilidad de un perfil de fotógrafo profesional, se podrá tener 2 puntos.

La presencia de estos perfiles aumentará la variedad de actividades que puedan plantearse para la realización de una tarea, la eficacia en la realización al tener experiencia y la calidad de las mismas.

Hasta un máximo de 6 puntos.



Se acreditará con una relación del personal al mínimo exigido en el contrato, incluyendo su titulación, años de experiencia y reseña del perfil o CV.

b) Experiencia de los medios personales en comunicación científica, lo que prevé un mayor impacto positivo en el objeto del contrato. Por ello se valora si se posee adicionalmente la siguiente experiencia:

o Por experiencia de cada uno de los medios personales adicionales en comunicación científica o en el sistema español de I+D en tareas del contrato igual o superior a 5 años: se podrá tener 1 punto.

Hasta un máximo de 3 puntos.

c) Experiencia del equipo (básico o adicional) en plantillas y herramientas de ofimática y diseño de materiales, lo que prevé un mayor impacto en las tareas necesarias a realizar en la AEI visto el trabajo que se realiza habitualmente:

o Por formación de un miembro del equipo en paquetes de ofimática como Office de al menos 1 año se podrá tener 1 punto. Hasta un máximo de 2 puntos

o Por experiencia de un miembro del equipo de al menos 1 año en diseño de materiales se podrá tener 2 puntos. Hasta un máximo de 4 puntos

Se acreditarán mediante certificado de formación o en su defecto certificado de funciones del personal con indicación de dossier de trabajos realizados.

La presentación de la documentación justificativa indicativa de que se dispone efectivamente de los medios personales que reúnen los requisitos cuya mejora se ha ofertado, de la realización de los contratos, proyectos o campañas y las certificaciones pertinentes, se llevará cabo por parte de los licitadores en el sobre número 3".

En el apartado 6 del PPT se recoge que:

"El perfil del personal del equipo de trabajo debería incluir un mínimo de tres personas. Por un lado, un director coordinador que dirija el trabajo estratégicamente dentro de empresa



adjudicataria y por otro lado un responsable de planificación que será quien apoye, pudiendo realizar, las acciones de comunicación en contacto diario con la Agencia y sea el responsable de la interlocución con todos los agentes del contrato. Por último, habrá una persona específica con funciones de redactor y experiencia en divulgación y periodismo científico

Han de cumplir con los siguientes perfiles y formación:

- Director-coordinador del contrato, deberá contar con licenciatura o grado en marketing, publicidad, marketing y comunicación, periodismo o grado/licenciatura científico-técnica (incluyendo ingeniería, biología, física, farmacia, medicina, química, matemáticas o equivalentes). Deberá contar con una experiencia mínima de 3 años en dirección de equipos o en el área de comunicación científica.*
- Responsable de planificación, deberá contar con licenciatura o grado en periodismo, ciencias de la información, comunicación audiovisual o publicidad. Asimismo, deberá contar con un mínimo de 3 años de experiencia en comunicación científica.*
- Redactor senior, periodista o divulgador científico (perfil según convenio redactor copy / senior) con experiencia en redacción de artículos, reportajes y preparación de piezas para medios de comunicación con experiencia con contacto con medios y al menos 5 años de experiencia en medios de comunicación o divulgación.*

La comunicación científica se entiende en el marco de este contrato como el proceso de transferencia de información (contenidos, resultados, métodos, aplicaciones) sobre ciencia a través de diferentes medios adoptando el mensaje a los grupos de interés. Así la experiencia en comunicación científica puede haberse obtenido en agencias de noticias, marketing, comunicación o divulgación, medios de comunicación, pero también en blogs, plataformas colaborativas, centros de investigación, gabinetes de prensa, etc.

No se incluye como esta experiencia las publicaciones de revistas científicas donde los investigadores transmiten los resultados de su investigación a sus colegas investigadores o la realización de informes, memorandos o proyectos de investigación puramente científicos.



Se podrán ampliar los medios personales para la realización del contrato y los requisitos mínimos del equipo de trabajo. De igual manera se valorarán como mejoras respecto del equipo la experiencia específica en ciertos temas, como se indica en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Anexo 8).

La acreditación de las distintas titulaciones se hará mediante la presentación de la copia del diploma acreditativo o en el caso de no tenerlo físicamente, de la documentación que acredite que dicha persona está en posesión de esa titulación. Todos los títulos presentados deberán estar homologados en España. La acreditación de la experiencia se realizará mediante declaración responsable o informe.

La Administración comprobará el cumplimiento de requisitos en el candidato propuesto. Para la verificación de los perfiles, al objeto de acreditar la experiencia y conocimientos exigidos.

Corresponde al licitador la selección de los recursos humanos más adecuados para el cumplimiento del servicio para poder atender las necesidades del servicio.

En caso de enfermedad, vacaciones y baja del trabajador, la empresa adjudicataria estará obligada a garantizar el correcto cumplimiento de las obligaciones contempladas en el pliego”.

Cuarto. Presentan proposiciones en plazo un total de cuatro licitadores: 47 SEGUNDOS PRODUCCIONES, S.L., AREA10 MARKETING & GLOBAL COMMUNICATIONS, COMUNICA MEDIATRADER, S.L.U., y EFFECTIA INNOVATION SOLUTIONS, S.L.

Previa la tramitación oportuna, en su reunión de 24 de enero de 2025, la Mesa de Contratación asume el informe técnico de valoración sobre los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, emitido el 20 de enero anterior, y que otorgaba, en lo que es relevante al presente recurso, puesto que los otros dos licitadores resultaron excluidos por no haber alcanzado la puntuación mínima requerida por los Pliegos, la siguiente puntuación:



Licitador	Puntuación
COMMUNICA MEDIATRADER, S.L.U.	23,50
EFFECTIA INNOVATION SOLUTIONS, S.L.	23,25

Acto seguido, procedió a la apertura pública del sobre nº 3 – relativo a los criterios de adjudicación cuantificables automáticamente-, que contiene la documentación económica de las ofertas, así como la de las mejoras presentadas, momento en el que se constata que no se han presentado ofertas económicas desproporcionadas o anormales, conforme a lo establecido en el apartado 15.1 del PCAP.

Quinto. Reunida la Mesa de Contratación el 30 de enero de 2025, procede al examen del informe técnico de valoración de los criterios automáticos, acordando “(...) *que sea nuevamente formulado el informe de valoración de las mejoras técnicas ofertadas por ambos licitadores, y reconsideradas sus puntuaciones, toda vez que en determinados apartados se está aportando documentación que interesa a la empresa licitadora, y no, como está establecido en los pliegos, a personas concretas que integren el equipo asignado al contrato o el equipo adicional*”.

Sexto. En sesión celebrada el 14 de febrero de 2025 la Mesa de Contratación procede a puntuar las ofertas conforme a los criterios de valoración automática, proponiendo la adjudicación del contrato a la mercantil EFFECTIA INNOVATION SOLUTIONS, S.L., que obtuvo una puntuación total de 67,25 puntos, quedando clasificada en segundo lugar la recurrente, con una puntuación de 65,54 puntos.

Séptimo. Con fecha 14 de marzo de 2025, de conformidad con la propuesta de la Mesa de Contratación, el órgano de contratación acuerda la adjudicación del contrato a favor de la empresa EFFECTIA INNOVATION SOLUTIONS, S.L., por importe de 41.500 euros, I.V.A. excluido.

Dicha resolución fue objeto de publicación en la PLACSP en la misma fecha de 14 de marzo de 2025.

Octavo. En fecha 2 de abril de 2025, la empresa COMMUNICA MEDIATRADER, S.L, interpone en el Registro electrónico del órgano de contratación recurso especial en materia

de contratación frente al acto de adjudicación del contrato en la licitación de referencia, instando su nulidad y cuanto sigue:

“4.- Que se ordene la correcta valoración de nuestra oferta, teniendo en cuenta los certificados de buena ejecución presentados, conforme a los criterios establecidos en el PCAP o subsidiariamente se retrotraiga el procedimiento permitiendo a nuestra representada subsanar o aclarar su oferta, tal y como se indicada en el apartado quinto (hechos) del presente recurso.

5.- Que, en su caso, se adjudique el contrato a nuestra empresa, al resultar la oferta más ventajosa tras la correcta valoración.

6.- Que se excluya la oferta del licitador adjudicatario por incumplir las disposiciones laborales aplicables, en particular las condiciones salariales derivadas del convenio colectivo.

7.- Que se retrotraiga el procedimiento de licitación al momento de evaluación de las ofertas, garantizando que todos los licitadores cumplen con las obligaciones laborales establecidas en el artículo 201 del TRLCSP”.

En el escrito de recurso, se solicita también la adopción de medida provisional consistente en el mantenimiento de la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación, producida de conformidad con lo previsto en el artículo 53 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 (LCSP en adelante).

Noveno. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 7 de abril de 2025, en el que se interesa la desestimación del recurso.

Décimo. En fecha 8 de abril de 2025, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, en su condición de interesados en el



procedimiento, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que se haya hecho uso de este trámite.

Undécimo. El 21 de abril de 2025 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resolvió 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. Corresponde a este Tribunal la competencia para el conocimiento y la resolución del recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones que en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y 17 a 21 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. El recurso se dirige contra el acto de adjudicación de una contratación de servicios, cuyo valor estimado supera los umbrales para ser sometido a este Tribunal, por lo que debe ser admitido a trámite, de conformidad con el artículo 44, apartado 1, letra a) y apartado 2, letra c), de la LCSP.

Cuarto. El recurso se interpone por persona legitimada para ello, de conformidad con el párrafo primero del artículo 48 de la LCSP, pues se trata de la licitadora segunda mejor clasificada en la licitación frente a la que dirige la impugnación, de suerte que de la estimación del recurso puede obtener ventaja directa y tener expectativas para resultar adjudicataria del contrato.

Se acredita el poder de representación de la persona física firmante del recurso.

Quinto. Tras el examen de los requisitos de admisibilidad del presente recurso, procede entrar en el fondo.

Del escrito de recurso se desprende que la recurrente se alza contra la adjudicación del contrato con base en los siguientes motivos de impugnación:

1º.- Discrepancia con la valoración de su oferta en lo que se refiere al criterio objetivo establecido en el apartado 2.1 del anexo 8 del PCAP.

Se aduce que los certificados de buena ejecución presentados acreditaban la experiencia en proyectos similares, conforme a lo exigido en el Anexo 8 del PCAP, pese a lo que se les penaliza en la puntuación correspondiente a la experiencia del equipo asignado al contrato. Se añade que la falta de una declaración específica del equipo que ejecutó los proyectos anteriores no era una exigencia recogida en los pliegos.

Se considera por ello que la decisión de no valorar adecuadamente la experiencia vulnera los principios de igualdad de trato y transparencia recogidos en el artículo 1 de la LCSP, exponiendo adicionalmente, que, en una licitación previa de 2022, relativa al servicio de apoyo a la comunicación del órgano de contratación, a la que concurrió, la Mesa de Contratación permitió subsanar y aclarar aspectos relacionados con la puntuación económica y la experiencia, a diferencia de lo aquí acontecido, a pesar de haber presentado certificados de buena ejecución.

Entiende que la facultad de subsanar omisiones no sustanciales en la documentación presentada por los licitadores constituye un principio esencial en la contratación pública, reconocida expresamente en el artículo 150.2 de la LCSP, siempre que ello no suponga alterar el contenido sustancial de la oferta ni afecte al principio de igualdad.

2º.- Incumplimiento por la oferta del licitador adjudicatario de las obligaciones salariales derivadas del contrato

Se alega que el personal asignado al contrato por el licitador adjudicatario no cumple con las tablas salariales establecidas en el convenio colectivo aplicable, lo que considera una infracción grave de las obligaciones laborales, motivo por el cual solicita que se excluya la



oferta del licitador adjudicatario y se retrotraiga el procedimiento de licitación al momento de evaluación de las ofertas, garantizando que todos los licitadores cumplen con las obligaciones laborales establecidas en “el artículo 201 del TRLCSP” (sic).

El órgano de contratación en su informe al recurso se opone a las alegaciones de la recurrente en los términos siguientes:

Respecto al primer motivo de impugnación, se indica que:

“(…) a diferencia de lo que afirma el recurrente la experiencia en las distintas materias evaluables debían acreditarse mediante declaración responsable del personal participante en el proyecto junto con la relación de los principales trabajos realizados, según dispone el PCAP.

La empresa recurrente no presentó dichas declaraciones responsables y así lo reconoce expresamente, motivo por el cual la valoración obtenida en cada una de las materias de experiencia fue 0 puntos.

A modo comparativo, la empresa adjudicataria también obvió acreditar la relación de los principales trabajos realizados (junto con dossier de ejemplos de trabajos o certificaciones oficiales de concesión de proyectos o similar) en la que se debía indicar el importe, la fecha y el destinatario en cada una de las materias, motivo por el cual, al igual que el recurrente, obtuvo la puntuación de 0 puntos en cada una de ellas.

Por tanto, no se observa infracción del principio de igualdad de trato y no discriminación como argumenta el recurrente. Dicho principio se aplica en las contrataciones públicas para garantizar que situaciones comparables no reciban un trato diferente y que no se trate de manera idéntica situaciones diferentes, es decir, que todos los licitadores potenciales con conocimiento de las cláusulas y condiciones por las que se rige la contratación sean aplicadas a todos de la misma manera. En el presente caso, como se puede observar se ha dado un trato idéntico a los dos licitadores, por causas idénticas.

(…)

Sobre la no petición de subsanación o aclaración sobre la deficiencia que impidió la valoración de las materias de mejora recogidas en el apartado 2.1 del anexo 8 del PCAP, cabe traer a colación la Resolución nº 395/2025 del TACRC de 20 de marzo de 2025 (recurso 52/2025):

«[...] Como señala el órgano de contratación, las precisiones y aclaraciones no comprenden la ausencia de presentación del documento esencial para la valoración y puntuación del criterio. Por tanto, no procedía otorgar al recurrente un trámite para que pudiera completar de manera extemporánea su oferta, como se ha señalado en varias resoluciones, entre otras, la nuestra Resolución nº 861/2024, de 11 de julio:

«Un tercer supuesto es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este supuesto de hecho es el que ahora se plantea.

La posición de este Tribunal al respecto ha sido tradicionalmente muy rigurosa, partiendo de la base de que el principio en materia de contratación concernido es el de igualdad y no discriminación, no el de concurrencia.

Para ello, hemos tenido en cuenta las sentencias de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10) y de 7 de septiembre de 2021 (asunto C-927/19) ambas del TJUE. Esta última señala que:

‘..como se desprende de reiterada jurisprudencia relativa a la interpretación de las Directivas 2004/18/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y de servicios ((DO 2004, L-134, p.114), basada en particular en el principio de igualdad de trato y que procede aplicar por analogía en el contexto de dicho artículo 56, apartado 3, una petición de aclaraciones presentada a un operador económico en virtud de esa disposición no puede paliar la falta de un documento o de alguna información cuya aportación exigiesen los pliegos de la contratación, ya que el poder adjudicador debe cumplir estrictamente los criterios que él mismo ha establecido...’

Este criterio es el mantenido también por el Tribunal General de la Unión Europea en sentencias de 10 de diciembre de 2009 (asunto T-195/08) y de 14 de junio de 2023 (asunto T-376/21).

A la vista de dichas sentencias, hemos rechazado el complemento de oferta, esto es, la posibilidad de aportar constante licitación la documentación claramente requerida por los pliegos para valorar un criterio de adjudicación, cuando esta no se ha aportado con la oferta.

Cuestión distinta es que, aportada la documentación, en ella se aprecien errores o dudas. En ese caso, la subsanación o aclaración de la documentación presentada tiene una clara diferencia con el complemento de oferta. En este, la documentación no se presenta con la oferta, en aquellos, la documentación se presenta, pero con defectos, y es sobre estos, dependiendo de su naturaleza y entidad, sobre cuya subsanación o aclaración es preciso pronunciarse, siempre con el límite insoslayable de la inmodificabilidad de la oferta.

Ahora bien, esta línea puede haberse visto afectada por la sentencia del Tribunal Supremo dictada en interés casacional de fecha 20 noviembre de 2023 (Recurso 6806/2020). En ella se fijan los siguientes criterios para resolver los defectos apreciados en la oferta

‘En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, formulada en el auto de admisión a trámite del recurso de casación, consideramos que la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resulta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii) debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada’.

Tras una lectura reposada de dicha sentencia, consideramos sin embargo que en ella no se revisa el planteamiento que hasta la fecha el Tribunal Supremo venía manteniendo.

En primer lugar, porque el caso base no es un complemento de oferta. Se trata de una oferta no firmada por el licitador y a él entendemos que se ajusta el Fallo, pues en el Fundamento de Derecho Tercero de la sentencia se dice que:

‘Hemos anticipado en la narración de hechos del fundamento de derecho 1 que el presente recurso se limita a la cuestión de si era o no subsanable un determinado documento aportado por Vodafone España SAU en el sobre 3, certificado de cumplimiento del esquema nacional de seguridad...

En segundo lugar, porque la sentencia señala como precedentes judiciales a tener en cuenta para la resolución del recurso, dos sentencias que abordan controversias relativas a la subsanación/aclaración de documentados presentados con la oferta.

La sentencia de 6 de julio de 2004 (recurso 265/2003), que trató también de un supuesto de falta de firma, que, como ahora sucede, afectaba a la proposición económica y la sentencia de 25 de mayo de 2015 (recurso 322/2014).

En este segundo supuesto se trata también de un documento presentado con la oferta, a partir del cual no podía entenderse totalmente acreditado el requisito valorado para su puntuación.

Por dichas razones, entendemos que el Tribunal Supremo, con esta reciente sentencia de 20 de noviembre de 2023, no modifica la línea jurisprudencial seguida ni específicamente el supuesto que ahora nos ocupa: la falta de documentación aportada con la oferta, claramente exigida en los pliegos.

Atendido todo lo anterior, entendemos que procede mantener la interpretación que rechaza con carácter general la posibilidad de aportar la documentación relativa a la oferta y necesaria para su puntuación, con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando esta es claramente exigida en los pliegos.

El principio de igualdad y no discriminación nos conducen a ello, pues sostener lo contrario, conduciría a considerar irrelevante el plazo dado a todos los licitadores para la presentación de ofertas.

Cumplir con el plazo exige a los licitadores preparar una oferta y documentarla. No se trata solo de indicar un precio, se trata de presentar una oferta, que pueda resultar adjudicataria y que además sea viable, valorando para ello el mercado y su evolución, todo ello y además la situación de la empresa licitadora. En ese momento, de máxima competición, las empresas agotan los plazos y el error en la presentación en plazo, aunque sea por un margen mínimo, se sanciona con la exclusión.

Siendo ello así, resultaría contradictorio, admitir la aportación de la documentación relativa a la oferta y claramente exigida por los pliegos para su puntuación con posterioridad al plazo, pues, llevado al extremo, se estaría incentivando la falta de diligencia en los licitadores, que podrían limitarse a presentar la oferta, difiriendo a un momento posterior aportar la documentación preceptiva y exigida para la puntuación”.

En consecuencia, dichos motivos de impugnación no pueden prosperar [...]”

En definitiva, como apunta la Resolución 016/2013 del TACRC “Respecto a la oferta técnica, hemos declarado, en cambio, que “no existe obligación alguna por parte del órgano de contratación de solicitar subsanación de esta, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta”.

Sobre la aplicación del principio de confianza legítima que demanda el recurrente y que considera que exige que la Administración debe de actuar de tal modo que los licitadores puedan esperar un comportamiento coherente y previsible por parte esta, teniendo en cuenta su actuación en procedimientos anteriores, cabe afirmar que el principio de confianza legítima no exime, en ningún caso, del cumplimiento de los requisitos que son claramente exigidos en el PCAP y no puede dar lugar a que la Administración actúe en contra de lo establecido en el mismo, máxime cuando



queda plenamente acreditado que el recurrente no ha cumplido lo en él establecido, según reconoce ella misma en su escrito de recurso.

Hay que tener en cuenta, a estos efectos, lo señalado en la STS de 1 de febrero de 1999 que recuerda que este principio no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los "actos propios" sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el sólo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta.

En este sentido se ha tratado el asunto en la Resolución nº 37/2025 del TACRC, de 15 de enero de 2025.

Por tanto, se considera la actuación llevada a cabo por la Administración es conforme a derecho en este aspecto”.

En cuanto al segundo motivo de impugnación, se señala que:

“Por último, en relación con el cumplimiento por parte del adjudicatario del convenio colectivo aplicable al personal dedicado a la ejecución del servicio, cabe argumentar que no es posible solicitar justificación del cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales a una oferta que no está incurso en presunción de anormalidad de acuerdo con los criterios fijados en los pliegos (en este caso no existe al no darse en las ofertas bajas superiores al 20% entre ellas). El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la Resolución 928/2020 resuelve que solo

cuando la oferta se haya calificado previamente en presunción de anormalidad, de acuerdo con lo previsto en el pliego, se podrá solicitar la justificación del cumplimiento de las obligaciones sociales y laborales:

«[...] El análisis del recurso exige detenernos en primer lugar en la pretensión del recurrente de que se excluya a la adjudicataria con base en lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP que prevé en su párrafo 5 que “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.”

A este respecto resulta relevante la cita de la Resolución 111/2019 de 18 de febrero de este Tribunal que indica que “salvo las excepciones establecidas en la propia LCSP, los costes en que incurra el licitador para prestar el servicio objeto del contrato no deben ser relevantes para la Administración, por ser el contrato de servicios una “obligación de resultados”.

Entre otras excepciones legales al mencionado principio, una relevante se produce en el supuesto de que la oferta de un licitador se halle incurso en presunción de anormalidad o desproporción, en cuyo caso para decidir sobre la viabilidad de la misma sí se tornan importantes los costes que propone el licitador para ejecutar la prestación (artículo 149). También deben tenerse en cuenta los costes de los licitadores a la hora de calcular el presupuesto base de licitación (artículo 100). Asimismo, el artículo 122 de la LCSP establece que los pliegos incluirán la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación (se trata, también, de un coste del licitador adjudicatario que se torna importante en la ejecución del contrato).

En nuestras recientes Resoluciones 164/2018 y 542/2018 hemos considerado, en base al mencionado principio de riesgo y ventura proclamado en el artículo 197 de la LCSP (o su correlativo del TRLCSP), y a la Sentencia número 52/2016 del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que el análisis del desglose de los costes económicos que los pliegos exigían en estos casos que acompañara a la oferta económica no podía justificar la exclusión de un licitador que no se hallara incurso en presunción de anormalidad o desproporción.”

Tal orientación es coincidente con el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 29/19 (...)

“Partiendo de dicha resolución e informe, y como correctamente razona el órgano de contratación en su informe al recurso, la previsión legal citada se refiere a la exclusión de una oferta que ha sido calificada previamente, con arreglo a lo previsto en el Pliego, como anormalmente baja. Dicho de otra forma, la LCSP indica que una oferta anormalmente baja se debe rechazar por resultar de imposible ejecución cuando de la propia oferta y justificación ofrecida por el licitador resulte que se incumplen, entre otras normas sectoriales, el Convenio Colectivo aplicable a la actividad que constituye el objeto del contrato.

En definitiva, la regla del artículo 149.4 de la LCSP impone al órgano de contratación, al valorar globalmente una oferta anormal, acordar su exclusión por incumplir las previsiones de un Convenio Colectivo, pero dicho precepto no resulta de aplicación en el caso que nos ocupa puesto que la oferta de la adjudicataria no estaba incurso en anormalidad o desproporción alguna.

Esta conclusión se ve reforzada por las dos siguientes consideraciones: En primer lugar, porque el cumplimiento de las obligaciones salariales consignadas en el Convenio Colectivo Sectorial que resulte de aplicación es una cuestión propia de la ejecución del contrato, y cuya incidencia durante

la licitación del contrato se circunscribe exclusivamente al citado artículo 149 de la LCSP.

(...) En segundo lugar, porque salvo supuestos en los que la proposición globalmente estudiada evidencie de forma inequívoca la voluntad del licitador de incumplir los niveles salariales del Convenio Colectivo de aplicación, el que una empresa oferte un precio inferior al presupuestado por el órgano de contratación, no supone que no retribuya a su personal de acuerdo con la normativa laboral correspondiente.

(...) Por ello, procede desestimar el recurso interpuesto al no proceder la aplicación del artículo 149 de la LCSP al no estar incurso la oferta de la adjudicataria en valores anormales o desproporcionados, aplicando los umbrales fijados al efecto por el Pliego. Lo anterior no excluye que el órgano de contratación, como impone la LCSP en todos los casos, deba velar durante la ejecución del contrato por la observancia del Convenio Colectivo Sectorial de aplicación, y en caso de incumplimiento, emplear los remedios contemplados en la LCSP y Pliego para evitar esa situación, mediante penalidades, o, incluso la resolución del contrato”.

Así el PCAP establece en su cláusula 15.1 que, 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 de la LCSP”, así como en su cláusula 21 que “el contratista contará con el personal necesario para la ejecución del contrato. Dicho personal dependerá exclusivamente del adjudicatario, el cual tendrá todos los derechos y deberes inherentes a su calidad de empleador respecto del mismo, siendo la Administración contratante del todo ajena a dichas relaciones laborales. El contratista procederá inmediatamente, si fuere necesario, a la sustitución del personal preciso de forma que la ejecución del contrato quede siempre asegurada. El adjudicatario debe cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación”.

Sexto. Respecto al fondo del recurso, con carácter previo, debe declararse la inadmisión de la petición relativa a que este Tribunal emita un pronunciamiento sobre la adjudicación del contrato a favor de la recurrente en caso de estimarse sus alegaciones, debido a que, -según hemos reiterado en numerosos pronunciamientos,- existe un límite a nuestra competencia, pues este órgano tiene exclusivamente una función revisora de los actos impugnados, pudiendo, si los encuentra viciados de nulidad o anulabilidad, declararlo así y, en su caso, retrotraer las actuaciones al momento en que el vicio se produjo. Lo que no cabe hacer, en ningún caso, es sustituir al órgano de contratación en el ejercicio de sus competencias. Por ello, procede inadmitir la pretensión de que declaremos adjudicataria a la recurrente, sin perjuicio de proseguir el procedimiento en cuanto a la impugnación de la adjudicación.

Con la salvedad anterior, cabe anticipar que este planteamiento impugnatorio no puede prosperar y ello por las acertadas razones recogidas en el informe que con ocasión de este recurso ha emitido el organismo interesado y que este Tribunal comparte en su totalidad.

Por lo que se refiere al primer motivo de impugnación, consistente en considerar la recurrente que el órgano de contratación debió haberle requerido la aclaración de su oferta, cabe destacar que la puntuación total de las ofertas se establecía entre criterios objetivos y subjetivos y en lo relativo a los criterios objetivos que constaban de 75 puntos totales, la parte recurrente alega su disconformidad con la valoración recibida de cero puntos -la misma que se otorga al licitador a la postre adjudicatario- en el criterio objetivo del apartado 2.1 del anexo 8 del PCAP, relativo a la experiencia en temas específicos de comunicación científica del equipo de trabajo consignado al contrato, con una valoración máxima de 25 puntos, cuantificándose como mejoras las allí descritas -en los términos que han sido transcritos en el antecedente tercero de la presente resolución-. El motivo por el que se justifica dicha valoración en el informe técnico asumido por la mesa de contratación consiste en la no acreditación de tales mejoras mediante declaración responsable del personal participante en el proyecto, tal y como requerían los pliegos rectores.

Como se recoge en el informe del organismo al recurso, antes transcrito, es clásico en nuestra jurisprudencia tradicional diferenciar entre la subsanación y la aclaración de la oferta. Subsanar defectos apreciados en la oferta o en su documentación o aclarar dudas

en el contenido de esta, se permiten muy limitadamente (firma de la oferta, error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible). Téngase en cuenta que el principio de inmodificabilidad de la oferta, junto con el de igualdad y no discriminación, ha de ser aplicado con el mayor rigor, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de nuestro Tribunal Supremo. Un tercer supuesto es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este es el supuesto que aquí se plantea.

El documento de licitación establecía en la Cláusula 16 del Anexo I del PCAP, relativa a la “Forma de presentación de la oferta y sobres”, la obligación de presentar en el Sobre 3 (criterios de adjudicación cuya cuantificación es automática): - la oferta económica, según modelo del Anexo 9 del PCAP, - la oferta de mejoras cuantificables automáticamente, según modelo del Anexo 9 BIS y la documentación justificativa de las mejoras ofertadas, obligación que asimismo recoge el Anexo 8 de dicho pliego, en los términos transcritos en el antecedente tercero de esta resolución (*“Los apartados anteriores se acreditarán mediante declaración responsable del personal participante en el proyecto con la relación de los principales trabajos realizados (junto con dossier de ejemplos de trabajos o certificaciones oficiales de concesión de proyectos o similar) en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario”*).

Atendido lo anterior, entendemos que en efecto procede mantener en este caso la interpretación que rechaza con carácter general la posibilidad de aportar la documentación relativa a la oferta y necesaria para su puntuación, con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando esta es claramente exigida en los pliegos. El principio de igualdad y no discriminación nos conducen a ello, pues sostener lo contrario, conduciría a considerar irrelevante el plazo dado a todos los licitadores para la presentación de ofertas. Cumplir con el plazo exige a los licitadores preparar una oferta y documentarla. No se trata solo de indicar un precio, se trata de presentar una oferta, que pueda resultar adjudicataria y que además sea viable, valorando para ello el mercado y su evolución, todo ello y además la situación de la empresa licitadora.

Siendo ello así, resultaría contradictorio, admitir la aportación de la documentación relativa a la oferta y claramente exigida por los pliegos para su puntuación con posterioridad al



plazo, pues, llevado al extremo, se estaría incentivando la falta de diligencia en los licitadores, que podrían limitarse a presentar la oferta, difiriendo a un momento posterior aportar la documentación preceptiva y exigida para la puntuación, máxime atendidas las características de la licitación analizada por cuanto este criterio se refiere a la experiencia de los miembros del equipo de trabajo -no de los licitadores-, conforme a lo establecido en el artículo 145.2 de la LCSP, según el que: *“los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:*

(...)

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.

Séptimo. Tampoco pueden ser acogidas las alegaciones que formula la recurrente respecto de que procede la exclusión de la oferta del licitador adjudicatario por incumplir la misma las disposiciones laborales aplicables, en particular las condiciones salariales derivadas del convenio colectivo.

El recurrente se limita a manifestar que *“el personal asignado al contrato por el licitador adjudicatario no cumple las tablas salariales establecidas en el convenio colectivo aplicable, considerando las horas de dedicación previstas en la oferta”.*

En la Resolución 928/2020 de 26 de agosto, ya señalamos que la previsión del artículo 149.4 de la LCSP ([e]n 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) requiere que la oferta haya sido previamente considerada incurso en presunción de anormalidad, como se deduce sin lugar alguna de una consideración global del precepto referido, que



regula, precisamente, la actuación de la Mesa de Contratación (o del órgano de contratación, en su defecto) en estos supuestos.

A mayor abundamiento, y pese a que, según lo dicho, no procede realizar una comprobación como la que requiere el recurrente (pues no otra cosa pretende, y es que no aporta razonamiento alguno más allá de denunciar el incumplimiento) la cláusula 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas, que regula los medios personales a adscribir al contrato, no exige una dedicación horaria determinada de los mismos, lo que priva de fundamento su pretensión.

Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

En consecuencia, debemos desestimar íntegramente el presente recurso y confirmar la adjudicación del contrato a favor de EFFECTIA INNOVATION SOLUTIONS, S.L.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. A. M. , en nombre y representación de COMUNICA MEDIATRADER, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Apoyo a la comunicación de la Agencia Estatal de Investigación*”, expediente 2024C0000046, convocado por la Agencia Estatal de Investigación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la



Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES