



Recurso nº 1594/2022 Comunidad Valenciana 374/2022

Resolución nº 29/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 25 de enero de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.P.C., en representación de DECISIO CONSULTING, S.L.P., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de asesoramiento jurídico, representación procesal y defensa judicial del Excmo. Ayuntamiento de Callosa de Segura*”, expediente 4018/2022, convocado por el Ayuntamiento de Callosa de Segura, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 1 de abril de 2022, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de servicios de asesoramiento jurídico, representación procesal y defensa judicial del Excmo. Ayuntamiento de Callosa de Segura. La Plataforma de Contratación del Sector Público publicó el 20 de junio de 2022, una rectificación de las fechas de recepción y apertura de las ofertas.

Segundo. La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el 9 de junio de 2022, acordó la adjudicación del contrato. Contra este acuerdo el hoy recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación el día 4 de julio de 2022.

Con fecha 2 de septiembre de 2022 se dictó resolución por este Tribunal respecto del recurso referido, cuyo fallo determinó:

“Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J.M.P.C. en representación, como administrador único, de DECISIO CONSULTING, S.L.P. contra el acuerdo de 9 de junio de 2022, de la Junta de Gobierno Local, por delegación, de adjudicar el contrato de “servicio de asesoramiento, representación procesal y defensa judicial del Excmo. Ayuntamiento de Callosa de Segura”; expediente nº 4018/2022; retrotrayendo el procedimiento hasta el momento en el que la mesa de contratación valoró la justificación de la oferta anormal de D. J.J.C.C. para proceder a una nueva valoración en los términos expresados al final del fundamento jurídico noveno de esta resolución”.

Tercero. Con fecha de 12 de septiembre se reúne la Mesa de Contratación para dar cumplimiento a dicha resolución, proponiendo, entre otras actuaciones las siguientes:

“SEXTO.- Conceder un plazo de tres (3) días naturales al licitador D. J.J.C.C. a los efectos de que ACLARE la justificación de su oferta incurso en presunción de anormalidad, en idénticos términos a los que se refiere el fundamento jurídico noveno de la Resolución nº 988/2022 de fecha 02/09/2022.

En caso de no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento de información aclaratoria en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, aplicándose lo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP”.

Con fecha de 28 de octubre de 2022 vuelve a reunirse la Mesa de Contratación para dar lectura y estudio al informe de asesoramiento técnico emitido en fecha de 21 de octubre de 2022 por el ingeniero del Ayuntamiento de Callosa de Segura, así como para requerir al licitador que hubiera presentado la mejor oferta en los términos establecidos en el artículo 150.2 de la LCSP.

El contenido del acta refiere las justificaciones dadas por la empresa requerida a propósito de los tres aspectos cuya justificación de costes se había considerado carente de motivación suficiente. Asimismo, en su informe de 23 de octubre de 2022 el técnico actuante informa que (el subrayado es nuestro):



“El técnico que suscribe, al igual que la resolución del TACRC, reconoce la discrecionalidad técnica del órgano de contratación en cuanto a la valoración de la justificación realizada, centrándose únicamente el presente informe en cuanto a la justificación de los costes que no fueron considerados en la justificación previa, aludidos en la resolución del TACRC en cuanto a que la justificación debería extenderse a los costes asociados al personal no letrado, procurador, arquitecto, economista, tasador, traductor oficial, auditor y perito.

En relación a la documentación aportada por el licitador DECISIO CONSULTING SLP, no se constata que en los últimos años en los que ha prestado servicio al presente Ayuntamiento, se haya incurrido en ningún gasto asociado a los requeridos, indicados anteriormente.

VISTO la justificación realizada por D. J.J.C.C., en relación a la justificación de costes, se indica que parte de los costes como Arquitecto, Economista y Auditor, serán de asunción directa por el licitador por ser personal adscrito al concurso, y en relación al de Tasador, Traductor oficial y Perito, se indica que serán de 100 € cada uno, en el caso de que existan. En relación a éstos costes, se indica que serán bajo la partida de 1.000 € indicada para imprevistos.

Además de lo anterior, la justificación realizada por D. J.J.C.C., como anteriormente se ha resumido, incluye justificación en cuanto a los gastos de personal administrativo, la cual de acuerdo a la exposición realizada, se entiende suficiente.

Además de lo anterior, también se realiza justificación en relación a los gastos del despacho donde se ubican los servidores, la cual de acuerdo a la exposición realizada, se entiende suficiente.

Teniendo en cuenta la valoración de la mesa de contratación en cuanto a la justificación ya realizada previamente, y la justificación ahora realizada por D. J.J.C.C., a juicio del técnico que suscribe, se valora como FAVORABLE.

Para que conste donde proceda, elaboro el presente informe”.



Analizado el referido informe, la Mesa de Contratación considera que, tras la práctica de las actuaciones acordadas por la J.G.L. en fecha 15 de septiembre de 2022 existen suficientes argumentos objetivos que permiten llegar a la convicción de que la oferta presentada por el licitador D. J.J.C.C. puede llevarse a cabo y, por ello, acuerda proponer al órgano de contratación la asunción del informe, reiterando lo informado hasta la fecha en el expediente de contratación de referencia y ratificando el contenido con los fundamentos recogidos en el informe de secretaría emitido en fecha de 6 de julio de 2022 a la vista del recurso especial en materia de contratación interpuesto el 4 de julio de 2022 frente al acuerdo de adjudicación adoptado por la Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el día 9 de junio de 2022; por consiguiente y, de acuerdo con los antecedentes manifestados, se acuerda aceptar la justificación de la oferta efectuada por D. J.J.C.C., admitiendo la misma en la clasificación.

Asimismo, previo cumplimiento del requerimiento que se practique de conformidad con el artículo 150.2 LCSP, se propone al Órgano de Contratación adjudicar este contrato al licitador D. J.J.C.C.

Finalmente, con fecha de 7 de noviembre de 2022 se dicta Resolución de la Alcaldía acordando la adjudicación de este contrato al licitador D. J.J.C.C.

Consta recepción de la notificación de dicha resolución por el recurrente con fecha de 8 de noviembre de 2022.

Cuarto. Con fecha de 29 de noviembre la recurrente interpone nuevamente recurso especial de contratación contra la referida adjudicación con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) Falta de motivación de la aceptación de la justificación de los valores anormales de la oferta presentada por la adjudicataria, e incongruencia de la resolución de adjudicación.
- b) A modo de ejemplo la recurrente considera irrazonable que el órgano de contratación admita la justificación dada por la adjudicataria relativa a la previsión de impacto de algunos de los servicios cuya justificación se ha requerido en una



dotación de imprevistos de 1.000 €, y denuncia que la justificación de costes asociados a la intervención de profesionales miembros del equipo distintos al licitador sigue sin tener un reflejo en la estructura de costes.

- c) Vuelve a denunciar la ausencia de justificación de costes relativa al personal administrativo que estima en un importe adicional de 3.600, así como las previsiones a la baja que se realizan respecto de desplazamientos, dietas y costes asociados que estima en un importe de 2.856 euros, importe que doblaría el previsto.
- d) En siguiente lugar denuncia indebida concesión de un segundo trámite de justificación de los valores anormales de la oferta del adjudicatario.

Quinto. Consta informe del Órgano de Contratación oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) La solicitud de aclaración realizada se incardina dentro del procedimiento previsto en el artículo 149.4 LCSP, resultando plenamente conforme a derecho.
- b) La oferta presentada por la adjudicataria se ajusta plenamente a los pliegos de este contrato, correspondiendo a la Mesa y al Órgano de Contratación determinar la viabilidad de la ejecución de la oferta presentada, no correspondiendo al licitador realizar dicha valoración.

Sexto. En fecha 2 de diciembre de 2022 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. Con fecha 6 de diciembre ha presentado escrito de alegaciones D. J.J.C.C. y el día 7 de diciembre las ha presentado EGEAVILLALBA ABOGADOS, S.L.U.

Séptimo. Con fecha 12 de diciembre de 2022 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Es competente para la resolución de este recurso el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 25 de mayo de 2021, publicado en el BOE de 2 de junio de 2021.

Segundo. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado.

Tercero. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal de quince días hábiles (artículo 50 de la LCSP), por lo que este Tribunal ha de comenzar examinando si, en efecto, se ha formalizado el recurso especial dentro del plazo legal marcado por la Ley, dado que las normas reguladoras de los plazos son de *ius cogens*, esto es, sin que puedan ser variadas al albur de las necesidades de los recurrentes.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la notificación al interesado del acto o acuerdo recurrido, o desde su publicación. Por lo que, habiéndose notificado el acuerdo de adjudicación con fecha de 8 de noviembre y habiendo sido presentado este recurso con fecha de 29 de noviembre de 2022, su presentación se ha realizado en forma y plazo.

Cuarto. El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, por lo que, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), y en el 44.2.b) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Quinto. Entrando a conocer del fondo del recurso, la controversia se centra en determinar si ha habido o no error en la valoración de la justificación de la oferta incurso en baja anormal realizada por el órgano de contratación, así como en determinar la conformidad a derecho de la solicitud de aclaración de su oferta realizada por el órgano de contratación



una vez recibida la resolución de este Tribunal de fecha de 2 de septiembre de 2022 ordenando:

“Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. J.M.P.C. en representación, como administrador único, de DECISIO CONSULTING, S.L.P. contra el acuerdo de 9 de junio de 2022, de la Junta de Gobierno Local, por delegación, de adjudicar el contrato de “servicio de asesoramiento, representación procesal y defensa judicial del Excmo. Ayuntamiento de Callosa de Segura”; expediente nº 4018/2022; retrotrayendo el procedimiento hasta el momento en el que la mesa de contratación valoró la justificación de la oferta anormal de D. J.J.C.C. para proceder a una nueva valoración en los términos expresados al final del fundamento jurídico noveno de esta resolución”.

A estos efectos, debemos traer a colación el tenor literal del artículo 149.4 LCSP sobre ofertas anormalmente bajas (el subrayado es nuestro):

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

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

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.*
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

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

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

A la vista de lo cual, podemos partir de la base de que el artículo 149.4 LCSP exige de entrada que el requerimiento se formule con suficiente claridad, de manera que los licitadores requeridos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Sin embargo, es posible observar como el requerimiento inicialmente formulado por la Administración se expresaba en los siguientes términos:

“Requerir a los licitadores cuyas ofertas se encuentran incursas en presunción de anormalidad tras la aplicación de lo establecido en el art. 149 de la Ley de Contratos del Sector Público y demás normativa aplicable, para que en plazo de CINCO (5) días hábiles a contar desde el envío de la correspondiente comunicación, justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de escrito con la información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La justificación requerida se efectuará, en todo momento, atendiendo a lo establecido en el art. 149.4 LCSP 2017, y versará sobre aquellas condiciones de la oferta susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras; la innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras; el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201 de la Ley de Contratos del Sector Público; o la posible obtención de una ayuda de Estado”.

A la vista de lo cual, es posible concluir que este inicial requerimiento realizado por la Administración resultaba un tanto genérico y desde luego no incluía exigencia expresa alguna de justificación específica de los concretos términos echados en falta por este Tribunal en su resolución de 2 de septiembre. Por lo que, teniendo en cuenta que el primer recurso presentado por la recurrente fue estimado parcialmente a fin de que el órgano de contratación pudiera realizar una nueva valoración de los términos indicados en el fundamento de derecho noveno de dicha resolución, no resultaría adecuado el rechazo sin más de la oferta del adjudicatario, sin requerimientos de aclaración adicionales, pues dicha actuación distaría de dar cumplimiento a lo indicado por este Tribunal en su referida

resolución anterior, en la que se instaba a realizar una nueva valoración, siendo conforme a Derecho por parte del órgano de contratación completar el requerimiento inicialmente efectuado una vez constatada la manifiesta insuficiencia del anterior.

Por lo expuesto, procede la íntegra desestimación de este motivo de impugnación.

Sexto. Entrando a conocer del siguiente motivo de este recurso relativo a la disconformidad de la recurrente con la valoración de la justificación de su oferta ofrecida por la adjudicataria debemos señalar que, en efecto, tal y como señala el órgano de contratación en su informe, la valoración de la viabilidad de las ofertas es competencia exclusiva de la Administración contratante y no de los licitadores, estando, a su vez, y como es bien sabido, dichas valoraciones amparadas por el principio de discrecionalidad técnica administrativa cuya vulneración no consta acreditada en este recurso.

Por el contrario, todos y cada uno de los extremos cuya justificación adicional había sido solicitada por este Tribunal lo han sido tanto por el licitador requerido como por el técnico actuante de la Administración contratante.

Así en su escrito de 17 de septiembre de 2022 el licitador requerido explica que: en cuanto a las mejoras (procurador, arquitecto, economista, tasador, traductor oficial, auditor y perito) en el supuesto de que existieran su importe se limitaría a 100 euros (tasador de muebles, traductor, perito) y en otros casos los profesionales cuentan con doble titulación, como es el caso del arquitecto que también es abogado, aportando CVs de los respectivos letrados adscritos. En este punto el licitador concluye que el coste sería inexistente o mínimo, y que en todo caso ha presupuestado 1.000e para estos hipotéticos gastos.

En cuanto a los gastos de personal administrativo justifica que están asociados al trabajo ejecutado por los letrados adscritos, y que, en todo caso, tales gastos podrían ser subsumidos por la partida de imprevistos o incluso con detrimento de la partida de beneficios estimada en 28.675,20 euros. A mayor abundamiento, explica que incluso si se incurriera en tales gastos con arreglo al convenio para oficinas su importe ascendería a 1.800 euros, por lo que, igualmente, sería un importe perfectamente asumible dentro de los beneficios.

Por último, en relación con la empresa DATA MANAGER, S.L., el licitador acredita que se trata de una empresa que gestiona los gastos del despacho donde se ubican los servidores, siendo, pues, clara la vinculación comercial.

A la vista de todo ello, el técnico actuante de la Administración contratante informa la suficiencia de las justificaciones aportadas por el licitador requerido, las cuales valora favorablemente. Sentado lo cual, por mucho que sus conclusiones puedan distar de las consideraciones de la recurrente, este Tribunal debe estimar suficientemente motivados los extremos de la oferta del adjudicatario adicionalmente aclarados. A lo que debemos añadir, trayendo a colación nuestra resolución número 76/2022, de 20 de enero de 2022, que no es contrario a la LCSP que el licitador renuncie eventualmente a todo o parte del beneficio del contrato, así como que la imputación de los gastos de estructura de un determinado contrato no está sujeta a unas pautas predeterminadas, correspondiendo a cada licitador realizarla atendiendo a la realidad económica de su empresa.

En último lugar, debemos también traer a colación lo dispuesto en el artículo 149.7 LCSP:

“Cuando una empresa que hubiese estado incurso en presunción de anormalidad hubiera resultado adjudicataria del contrato, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del mismo, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del contrato sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios, las obras o los suministros contratados”.

De modo que, apreciada la suficiencia de la justificación de la oferta presentada por el licitador, la correcta actuación de la Administración se desplaza al momento de la ejecución del contrato en donde habrá de establecer mecanismos adecuados para garantizar el correcto seguimiento de aquella. Siendo ésta y no el rechazo de plano de la justificación presentada por el licitador, en contra incluso del criterio técnico de la Administración, la actuación conforme a Derecho por parte del Órgano de Contratación.

Por todo lo expuesto, procede igualmente la desestimación de este motivo.

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.M.P.C., en representación de DECISIO CONSULTING, S.L.P., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de asesoramiento jurídico, representación procesal y defensa judicial del Excmo. Ayuntamiento de Callosa de Segura*”, expediente 4018/2022, convocado por el Ayuntamiento de Callosa de Segura.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES