

**Recurso 387/2024**  
**Resolución 427/2024**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 2 de octubre de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **DON J.C.R.F. y DON J.L.B.G.**, en compromiso de constitución en Unión temporal de empresas, contra la resolución de adjudicación de 13 de agosto de 2024 del contrato denominado «Servicio de redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, dirección de obra, coordinación seguridad y salud, proyecto de intervención arqueológica y seguimiento, en su caso, y dirección de obra para la rehabilitación del centro cultural Hospital Santiago de Úbeda. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Next Generation EU(C14.I4)» ( Expediente C2024/008) promovido por el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de abril de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Con fecha 25 de abril de 2024 los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato de 247.933,88 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** Tras la tramitación procedimental correspondiente, mediante Decreto de la Alcaldía de 9 de agosto de 2024 se adjudica el contrato por un importe de 211.500 €. a Don A.A.H. y Don F.A.S. que concurren con el compromiso de constitución en Unión temporal de empresas. Consta que fue debidamente notificado a los recurrentes con fecha 13 de agosto de 2024.

**TERCERO.** El 23 de agosto de 2024, la recurrente presentó en el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra el acto citado en el ordinal anterior que fue remitido a este Tribunal con fecha 27 de agosto de 2024 junto con la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que se han presentado las formuladas por Don A.A.H. y Don F.A.S. (en adelante, la UTE adjudicataria).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía; toda vez que el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén) ha manifestado que no dispone de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

La recurrente ostenta la condición de licitadora que ha quedado clasificada en segundo lugar, por detrás de la adjudicataria, por lo que la eventual estimación de la pretensión ejercitada podría determinar la adjudicación a su favor. En consecuencia, ha de reconocérsele legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación adoptada por el órgano de contratación en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y va a resultar formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

### **CUARTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial.**

El recurso que se examina se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación, en el que consta que se trata de un proyecto financiado con fondos de la Unión Europea asociado al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58.2 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del plan de recuperación, transformación y resiliencia, y en el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

### **QUINTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación que obra en el procedimiento del recurso, la resolución de adjudicación fue notificada a la entidad ahora recurrente el 13 de agosto de 2024, por lo que el recurso presentado el 23 de agosto de 2024 en el registro del órgano de contratación se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 58.1.a) del citado Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.



## **SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

### 1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal «(...) **I. Se excluya la oferta del Sr. A. y en consecuencia, se revoque y anule la Resolución del Concurso convocado por el Ayuntamiento de Úbeda, anulando la adjudicación del contrato a D. A.A.H., por estar incurso su oferta en INCURSA EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD prevista en la Ley, por cuanto la decisión adoptada por la mesa de contratación en fecha 4-5 de julio es absolutamente arbitraria e irrazonable, por cuanto no consta suficientemente acreditado la baja anormal, por las razones expuestas en el informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Úbeda.**

*III. Se proceda a declarar que en consecuencia procede que se adjudique al contrato a los recurrentes, en razón por cuanto su oferta es la que ha obtenido mejor puntuación, debiendo realizarse la propuesta de adjudicación a favor de la oferta presentada por los recurrentes.*

*IV. Todo ello, de conformidad con lo expuesto en la presente impugnación, y aquellos argumentos que en su caso pudiese considerar el Tribunal.*

*OTROSI DIGO: QUE SE DENUNCIA POR MEDIO DEL PRESENTE ESCRITO LA VULNERACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO AL EXPEDIENTE con carácter previo a la interposición del presente recurso, dado que esta parte al tiempo que tuvo conocimiento de la publicación del acuerdo objeto del presente recurso el mismo día 19 de agosto solicitó copia del expediente al objeto de tener acceso al mismo, y poder instruirse a fin de formalizar el presente recurso.*

*(...) El Ayuntamiento no solo no nos ha dado copia del expediente, sino que tampoco nos ha puesto de manifiesto el expediente con el consiguiente perjuicio a nuestro derecho de defensa.*

*(...) En particular se ha privado a esta parte del conocimiento de la justificación ofrecida por el licitador Don A.A.H., lo que provoca indefensión a esta parte» (la negrita no es nuestra)*

El motivo de impugnación versa sobre la arbitrariedad de la decisión de la mesa de contratación -ratificada por el órgano de contratación- de admitir la justificación de la baja anormal proporcionada por la UTE adjudicataria, máxime cuando consta en el expediente un informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento que, en opinión de la recurrente, argumenta sólidamente los motivos por los que no consideraban justificada la baja presentada.

Los recurrentes manifiestan que ninguna objeción efectúan respecto de la competencia y capacidad profesional y funcional de la mesa de contratación constituida conforme a la LCSP, pero sí advierten que ninguno de los miembros integrantes de esta poseen conocimientos técnicos o profesionales para cuestionar el informe emitido por los Servicios Técnicos del Ayuntamiento, y concretamente, suscrito por dos funcionarios profesionales del ámbito de la Arquitectura, como son el Jefe de los Servicios de Arquitectura y Urbanismo, y la Jefa de Sección de Proyectos, Edificación y Espacios Públicos del Ayuntamiento de Úbeda. Dicho informe, señalan, era contrario a admitir la viabilidad de la oferta anormal presentada por la UTE adjudicataria, sin que se hayan expresado los criterios por los que la mesa de contratación se ha apartado del informe de los servicios técnicos.

Invoca, al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 sobre el ámbito de discrecionalidad técnica que parte de una presunción de certeza o razonabilidad, apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos técnicos salvo que se acredite que incurre en error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento.



## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano se opone al recurso y solicita su desestimación con fundamento en las siguientes alegaciones que, de manera breve, se exponen a continuación.

Con relación a la vulneración del derecho de acceso al expediente, tras exponer, de manera detallada, los antecedentes procedimentales respecto de las diversas solicitudes de acceso al expediente formuladas por los recurrentes, el informe indica que el acceso al expediente (con el alcance y contenido que enumera) sí le fue concedido a los recurrentes mediante providencia de fecha 23 de agosto de 2024, por lo que niega la veracidad de las afirmaciones vertidas sobre la vulneración del derecho de defensa. Considera que no es de aplicación el artículo 52 de la LCSP en la medida que no ha habido un incumplimiento por parte del órgano y, por tanto, es improcedente que el Tribunal conceda el acceso ante su sede y un plazo de alegaciones, lo que supondría una dilación injustificada en la resolución del expediente.

En concreto, respecto de las peticiones de acceso al expediente mediante escritos de fechas 8 y 15 de julio de 2024—que se incardinan en el procedimiento de recurso 263/2024 sustanciado ante este Tribunal, y que dio origen a la Resolución 289/2024, de 19 de julio- el informe indica que, a la vista de la solicitud de acceso en aquel formulada, se tramitó incidente sobre la declaración de confidencialidad de determinada documentación por los licitadores, y así le fue comunicado a los recurrentes con el contenido que obra en el EA. Asimismo, el informe añade que el acto impugnado entonces (la propuesta de aceptación por la mesa de la oferta incurso en anormalidad) no era susceptible de recurso, lo que motivó la inadmisión del recurso interpuesto frente a aquella mediante Resolución de este Tribunal que así lo acordó, por lo que, insiste, en que con dicho proceder no resultó vulnerado el derecho de acceso de los recurrentes.

Respecto de la nueva solicitud de acceso formulada el 21 de agosto de 2024, en la tramitación del presente recurso, el informe indica que aquella fue presentada por los recurrentes dos días antes de la expiración del plazo para la interposición del recurso y que, mediante providencia de fecha 23 de agosto de 2024, se les dio traslado de los documentos obrantes en el expediente, que relaciona, con la excepción de los publicados en el perfil de contratante del Ayuntamiento, de los que obraran ya en poder de los recurrentes, o por corresponder a resoluciones que le habían sido notificadas, dejando a salvo los documentos declarados confidenciales por la UTE adjudicataria, cuyo acceso se encontraba limitado por la declaración de confidencialidad motivada en los decretos de la Alcaldía de fechas 19 y 23 de julio de 2024. Por otra parte, el informe argumenta que, dado el deber de confidencialidad del órgano de contratación impuesto por el artículo 133 de la LCSP respecto a la documentación aportada en cumplimiento de lo previsto en la cláusula novena, apartado 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas, (PCAP) de difusión restringida y no accesible públicamente, se había limitado el acceso a los datos personales, y en concreto, respecto de la solvencia técnica a aquellos apartados imprescindibles para proteger intereses comerciales legítimos según la doctrina de los Tribunales contractuales nacionales y europeos.

En concreto, enumera que se dio traslado a los recurrentes de la siguiente documentación:

- Archivo electrónico B, Memorias Técnicas de los licitadores no excluidos de la licitación.
- Requerimiento y justificación de la oferta presentada por Don A.A.H. presuntamente incurso en anormalidad.
- Decretos de fechas 19 y 23 de julio de 2024 declarando la confidencialidad de diversos extremos de la documentación o memorias presentadas por el licitador Don A.A.H. y la licitadora Santzo más que un estudio de arquitectura, S.L.
- Requerimiento y documentación presentada por el licitador propuesto para la adjudicación del contrato, exigida en la Cláusula Novena, apartado 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas.



Sobre el fondo, el informe del órgano señala que el único motivo esgrimido es la falta de capacidad de los miembros de la mesa para considerar justificada la viabilidad de la oferta incurso en presunción de anormalidad frente al informe emitido por los Servicios técnicos de Arquitectura y Urbanismo, sin argumentar los fundamentos o motivos en que basan dicha aseveración, ni acreditar la arbitrariedad que denuncian.

En este sentido, indica que la existencia de una presunción de anormalidad en la oferta debe ser enervada por la justificación aportada por el licitador mediante el procedimiento contradictorio instruido a tal fin, afirmando que en el expediente consta el requerimiento al licitador cuya oferta se encontraba incurso en anormalidad, y los valores concretos para su justificación. Asimismo, señala que la doctrina de los órganos administrativos de recursos contractuales es unánime al señalar los parámetros para tener en cuenta en la elaboración de dicha justificación y que son los siguientes:

*“1) Ha de estar dirigida exclusivamente a “despejar las posibles dudas” sobre la viabilidad o seriedad de la oferta (Resolución TACRC 581/2017, de 30 junio).*

*2) No es necesario que sea exhaustiva, ni que se proceda, por el licitador, a un “desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma”, sino que basta con que “ofrezca al órgano de contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad y seriedad de la oferta” (Resolución TACRC 581/2017, de 30 junio).*

*3) Debe tener por objeto explicar satisfactoriamente la baja propuesta y permitir al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo (Resolución TACRC 503/17, 8 junio), refiriéndose a la oferta en sí, y no a elementos más propios de la solvencia técnica o económico-financiera -así, es indiferente que la empresa sea solvente, o haya ejecutado a satisfacción otros servicios similares, lo que ha de determinarse no es la bondad del licitador sino la viabilidad de la oferta- (Resolución TARC 328/2021, de 31 de marzo).*

*4) La exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resoluciones TACRC 559/2014, 662/2014, 1513/2023, y 156/2024). En definitiva, que la exhaustividad de tales justificaciones ha de ser proporcional a la baja calculada de la oferta, y a la vista del resto de ofertas presentadas”.*

A continuación, el informe transcribe los motivos por los que la mesa de contratación considera justificada la oferta incurso en presunción de anormalidad, según refleja el acta de la sesión de fecha 4 de julio de 2024, y defiende que no es necesario rebatir punto por punto el informe técnico, a diferencia de lo que sostienen los recurrentes, ya que la mesa, tras evaluar toda la información en su conjunto y motivar sus conclusiones, ya está exponiendo su discrepancia con el análisis del informe técnico. Asimismo, sostiene que es perfectamente lícito que el órgano de contratación pueda apartarse de aquel, invocando al respecto, la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 931/2015, así como las Resoluciones del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad de Madrid 43/2013; 66/2013; 192/2013 o 201/2013.

Por otra parte, trae a colación la doctrina, entre otros, de este Tribunal (Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre; 10/2018, de 17 de enero; 30/2018, de 8 de febrero y 613/2022, de 16 de diciembre) conforme a la cual, tratándose de la admisión de una oferta incurso inicialmente en anormalidad, no se exige la motivación exhaustiva que debe producirse en caso de rechazo o exclusión, a diferencia de la motivación reforzada que se exige en el supuesto de exclusión de la oferta inicialmente incurso en anormalidad.

Con fundamento en lo anterior, concluye que es conforme a derecho la actuación del órgano de contratación quien, tras valorar en su conjunto las alegaciones del licitador, el informe técnico y la propuesta de la mesa, acuerda admitir la oferta, al considerar que el licitador ha aportado información suficiente para llegar al convencimiento de la viabilidad de aquella.



Respecto de la solicitud por la recurrente de la práctica de prueba testifical pericial de los autores del informe técnico, manifiesta que debe ser rechazada por resultar manifiestamente improcedente e innecesaria ya que no se justifica su utilidad, además de generar, unos gastos superfluos y una dilación en la resolución del recurso perjudicial para todas las partes, máxime tratándose de un expediente financiado con fondos europeos, y sometido a plazos de ejecución de obligado cumplimiento.

### 3. Alegaciones de la UTE adjudicataria.

Formula alegaciones, oponiéndose al recurso con el contenido que obra en actuaciones y al que nos remitimos íntegramente por razones de extensión. En su escrito solicita, primero, la desestimación íntegra de aquel y la confirmación de la resolución de adjudicación, y con carácter subsidiario, para el caso de que este Tribunal apreciase el defecto de motivación, pretende que se anule el acto y se acuerde la retroacción de actuaciones en aras a que se lleve a cabo nueva valoración del informe emitido por los servicios técnicos y de la justificación de su oferta.

Con relación a la práctica de la prueba testifical pericial que se solicita en el recurso, se opone a la misma por considerarla innecesaria, e impertinente, al no aclarar qué aspectos requieren una ampliación o aclaración de un informe cuyo contenido ya obra en las presentes actuaciones.

### **SÉPTIMO. - Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

#### **Primero. - Sobre la solicitud formulada por los recurrentes de acceso al expediente de contratación en sede de este Tribunal.**

Mediante otrosí digo los recurrentes solicitan a este Tribunal el acceso al expediente, en los términos indicados en sus alegaciones contenidas en el apartado primero del anterior fundamento de derecho, al que nos remitimos y damos por reproducido.

Al respecto, el artículo 52 de la LCSP, bajo la denominación de acceso al expediente, dispone lo siguiente:

*«1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.*

*2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.*

*3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello, no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente.» (el subrayado es nuestro)*



A la vista de este precepto legal, en lo que aquí interesa, se concluye que el artículo 52 de la LCSP, exige, como presupuesto necesario para el acceso al expediente en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas hayan solicitado dicho acceso al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial, y que aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es meramente instrumental en el sentido de que ha de permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso y en los términos previstos en el citado artículo (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo, 445/2021, de 5 de noviembre, 477/2023, de 28 de septiembre y 169/2024, de 19 de abril, entre las más recientes).

En este sentido, y en lo que aquí concierne, las personas interesadas han de solicitar el acceso al expediente al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y con la antelación suficiente para aquél pueda facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. Sólo en el caso en que el órgano de contratación incumpla con esta obligación, siempre que se le haya solicitado en los términos previstos en el artículo 52 de la LCSP, el órgano competente para resolver el recurso deberá conceder a la entidad recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso.

En el supuesto examinado, consta en el EA (documento 155) que con fecha 13 de agosto de 2024 se notificó a los recurrentes la resolución de adjudicación, con indicación del pie de recurso en el que, conforme a la normativa de aplicación, se le advertía del plazo de que disponía para la interposición del recurso especial en materia de contratación ante el órgano que dictó el acto o ante este Tribunal, en concreto, diez días naturales a partir del día siguiente a la notificación. Dicha Resolución, según ha podido comprobar este Tribunal accediendo al perfil del contratante, figura publicada el mismo día, a las 8:32:53 horas, por lo que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.1 d) de la LCSP, el cómputo del plazo de los diez días naturales comenzaba el día siguiente a la notificación, esto es, el 14 de agosto de 2024.

Según resulta del EA (documentos 158 y 159), con fecha 21 de agosto de 2024 a las 18:20:00 horas tiene entrada en el registro del órgano de contratación escrito presentado por los recurrentes en el que *“solicitan de modo expreso ACCESO al expediente de contratación, así como copia de las ofertas presentadas por el adjudicatario, así como de la justificación presentada ante la mesa de contratación sobre la oferta calificada como anormalmente baja”*.

Por tanto, queda acreditado que los recurrentes incumplieron, de modo flagrante, el plazo que marca el artículo 52 de la LCSP y dejaron transcurrir ocho días desde que se le notificara la adjudicación el 13 de agosto de 2024 (como ellos mismos reconocen en el escrito de 21 de agosto) para solicitar el acceso al expediente por vez primera en este procedimiento de recurso, impidiendo al órgano de contratación disponer del plazo legal para conceder el acceso. También ha quedado acreditado que, a pesar del anterior incumplimiento de la recurrente no cabe duda de que el órgano de contratación sí cumplió con su obligación en un plazo muy breve (dos días de los cinco días de que dispone según la LCSP) remitiendo a los recurrentes la documentación que relaciona en el informe.

Resulta incontrovertible, pues, que es imputable única y exclusivamente a los recurrentes solicitar el acceso ocho días después de la notificación el 21 de agosto de 2024, esto es, dos días antes de finalizar el plazo de interposición del recurso (que expiraba el día 23 de agosto de 2024). Aun así, y como se ha indicado, el órgano de contratación cumplió con su obligación y concedió acceso al expediente el 23 de agosto de 2024 a las 13:00 horas (documento 162) mediante la remisión de la documentación lo que hubiera permitido a los recurrentes, de haber



sido más diligentes, interponer en plazo el recurso a la vista de toda la documentación de que disponía, pero consta que no accedieron a la notificación hasta el día siguiente, 24 de agosto de 2024, a las 9:35 horas.

Teniendo en cuenta lo anterior, y lo que afirma el órgano de contratación en su informe, no resulta cierta la aseveración que efectúan los recurrentes respecto de la vulneración de su derecho de defensa, ya que, como ha quedado acreditado, el órgano de contratación sí les concedió el acceso en el plazo de dos días de los cinco de que disponía, por lo que este Tribunal considera que aquel cumplió escrupulosamente con el plazo establecido en el artículo 52.2 de la LCSP, y que la dilación en el acceso a la documentación que le fue remitida – insistimos, a los dos días hábiles de la presentación del escrito- vino motivada por la propia conducta de los recurrentes.

Desde el punto de vista del contenido material, se ha corroborado, conforme a la documentación obrante en el EA, que a los recurrentes les fue remitida toda la documentación que se menciona en el informe, y que anteriormente hemos enumerado.

Pues bien, se constata que los recurrentes tuvieron conocimiento el día de finalización del plazo de interposición del recurso, de la documentación que le fue remitida por el órgano de contratación, en concreto, del requerimiento y de la justificación ofrecida por el adjudicatario, en la que basaba precisamente la indefensión que denunciaba, disponiendo de ese último día del plazo para, a la vista de la documentación, haber interpuesto el recurso, o una ampliación al mismo. Por el contrario, no consta a este Tribunal que los recurrentes hayan presentado escrito de ampliación del recurso, una vez que el acceso solicitado le fuera concedido, a pesar de disponer de plazo.

Por las razones expresadas, este Órgano acordó en su momento procedimental oportuno, conforme al precepto legal analizado, denegar el acceso solicitado por la entidad recurrente para completar el recurso inicial, que ha seguido su curso legal hasta el dictado de la presente resolución.

### **Segundo. Sobre el motivo de impugnación relativo a la arbitrariedad de la decisión del órgano de contratación de considerar justificada la oferta del adjudicatario incurso en anormalidad.**

Sentado lo anterior, procede analizar la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar si resulta arbitraria o no la decisión del órgano de contratación, de aceptar la propuesta de la mesa de considerar justificada la oferta del adjudicatario incurso en anormalidad en contra del criterio emitido por los Servicios técnicos del Ayuntamiento.

Los recurrentes, si bien parten del principio de discrecionalidad técnica en la determinación de si una oferta inicialmente incurso en anormalidad es o no viable, denuncian que la decisión de la mesa, al apartarse del criterio emitido por los Servicios técnicos, es infundada, carente de motivación y por tanto, arbitraria, al no haber aportado conocimientos ni razones de ciencia, y carecer de soporte técnico razonado y cualificado, sin haber rebatido punto por punto el informe de los servicios técnicos.

El órgano de contratación, por su parte, niega que en modo alguno pueda calificarse de arbitraria la propuesta de la mesa en la medida que, en el acta de 4 de julio de 2024, en la que se basa la decisión del órgano, se justifica la viabilidad de la oferta sin que sea exigible rebatir punto por punto el informe técnico. Por otro lado, considera que el órgano de contratación puede perfectamente apartarse del informe emitido por el servicio técnico de asesoramiento, al carecer de carácter vinculante para aquel.

La UTE adjudicataria, en la misma línea que el órgano de contratación, niega que la mesa actuara con la arbitrariedad que se denuncia, ni de manera irrazonable y defiende la actuación administrativa alegando que





aquella analizó el informe, y tras examinar su contenido y la justificación ofrecida motivó explícitamente los aspectos que, a su juicio, sí justificaban la baja y por los que se apartaba del criterio de los servicios técnicos. En ese sentido, defiende que, al tratarse de una admisión de la viabilidad de la oferta, y no de un rechazo, no se exigía la motivación reforzada invocando, al respecto, la Resolución 82/2015 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Por otra parte, manifiestan que no es cierto que los integrantes de la mesa carecieran de conocimientos y competencia para estimar justificada la baja en la medida que sí tenían conocimientos expertos para evaluar los motivos reales y justificados de la baja con relación a los costes laborales, el cálculo del ahorro o el mercado de la prestación de servicios profesionales.

Asimismo, opone que el requerimiento que se le efectuó para la justificación de la viabilidad era genérico e inconcreto, lo que motivó, según manifiesta, que no solamente presentaran una justificación desglosada de los costes de personal, sino cuestiones ajenas como la calidad de la trayectoria profesional de los integrantes de la UTE. Defiende también que el informe técnico era erróneo e incorporaba “falacias argumentativas” (sic) que podían ser fácilmente desmontadas por los miembros de la mesa y por cualquier persona sin conocimientos científicos, y explica, a continuación, de manera pormenorizada, el desglose detallado de la justificación que presentó, en relación con los costes salariales en aplicación de la normativa laboral; el coste de las visitas y el desplazamiento, en contraposición al contenido del informe técnico que, según indica, no daba razón de ciencia ni ofrecía justificación suficiente para concluir en la inviabilidad de su oferta.

Expuesto lo anterior, hemos de centrar, en primer lugar, el presente debate que versa, en los términos planteados por los recurrentes, sobre una cuestión puramente formal en la medida que no combaten en su recurso, ni el procedimiento contradictorio que se ha seguido, ni la inviabilidad de la oferta de la adjudicataria en sí misma, ni siquiera –lo que por otra parte, es obvio– los términos del requerimiento (cuestión que la adjudicataria desliza en el escrito de alegaciones en su defensa) sino que cuestionan únicamente la ausencia de motivación y la consecuente arbitrariedad de la decisión del órgano de contratación, al haberse apartado del informe de los servicios técnicos aceptando la propuesta de la mesa de contratación, que califican de arbitraria e infundada por no haber rebatido de manera exhaustiva, en su opinión, el contenido de aquel, ni haber aportado ningún sustento técnico que avalase la decisión de apartarse de los informes técnicos.

Como punto de partida, sin perjuicio de las consideraciones puntuales en función de la casuística planteada en cada recurso, debe tenerse presente la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales en la materia, invocada por los recurrentes y por el órgano de contratación en sus alegaciones. Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, en la determinación de si una oferta, incurra inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente:

*«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus*



conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.».

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras.

Asimismo, hemos de traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la motivación reforzada –a que alude la UTE adjudicataria en su escrito de alegaciones, con relación a la doctrina del Tribunal Central- y a la que nos hemos referido recientemente en la Resolución 295/2024, de 26 de julio, pronunciándonos en los siguientes términos:

*“(...) Igualmente, en relación con las ofertas anormales o desproporcionadas, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina.*

*Entre las más recientes, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente: «(...) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurso en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).*

*En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurso en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».*

*Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril. (...)”*



Asimismo, respecto de la motivación de los actos, este Tribunal, así como el resto de órganos de revisión de decisiones en materia contractual, tienen una consolidada doctrina sobre la presente cuestión -la motivación de los actos-, valga por todas la Resolución 65/2019, de 14 de marzo, en la que este Órgano señalaba que *«la ausencia o insuficiencia de motivación en la adjudicación ha de estar vinculada al desconocimiento de los elementos necesarios para la interposición de un recurso fundado; si no es así, es decir, si la infracción formal del deber de motivación previsto en el artículo 151 de la LCSP no ha impedido a la recurrente la interposición de un recurso fundado, no cabe alegar indefensión material a la hora de impugnar la adjudicación, ni podría prosperar la pretensión de nulidad de la resolución de adjudicación basada en aquella circunstancia. En el sentido expuesto, el Tribunal Constitucional mantiene (Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en el Recurso de amparo 3646/1995) que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa»*.

Al respecto, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto. Abundando en el criterio expuesto, la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012 señala que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada, y que lo determinante es que las licitadoras puedan comprender la justificación de sus puntuaciones.

Partiendo de la doctrina expuesta, los actos de las entidades del sector público sujetos a motivación incurrirán en infracción de este requisito legal cuando la motivación no exista, sea solo aparente o resulte insuficiente; pudiendo aquella ser concisa y breve siempre que explique adecuadamente el proceso lógico e intelectual seguido para adoptar la decisión, de modo que el interesado afectado pueda ejercer su derecho de defensa frente a aquella con pleno conocimiento de las razones que la fundamentan.

Estamos en condiciones de resolver el supuesto concreto que se nos plantea.

Pues bien, examinada la documentación administrativa, y las alegaciones de las partes, anteriormente expuestas, entendemos que no puede prosperar la alegación de los recurrentes por las siguientes razones:

1) En primer lugar, porque, como bien indica el órgano de contratación en el informe al recurso, el informe que han de emitir los servicios técnicos en el procedimiento contradictorio que regula el artículo 149 de la LCSP, si bien es preceptivo, no es vinculante para la mesa de contratación ni el órgano de contratación, que, en todo caso, pueden apartarse de manera motivada de dicho criterio.

2) En segundo lugar, porque no puede tacharse de carente de motivación la decisión de la mesa que sirve de base a la del órgano de contratación, a la hora de admitir la oferta incurso en baja. En este sentido, conviene señalar que el órgano de contratación -al asumir la propuesta que le eleva la mesa- asume y se basa en el contenido que refleja el acta de la sesión de fecha 4 de julio de 2024 (documento 77) que concreta claramente los motivos por los que la mesa de contratación entiende que la oferta es viable y debe ser admitida, a pesar de estar incurso en anormalidad. Cuestión distinta, como apunta la UTE adjudicataria en su escrito de alegaciones, es que los recurrentes estén disconformes con la motivación dada, o incluso que pudiera parecerles insuficiente (lo que no



han planteado) pero desde el punto de vista formal, la decisión del órgano de contratación no puede tildarse de caprichosa, irracional o totalmente arbitraria, en la medida que se basa en la decisión de la mesa que recoge y plasma los motivos por los que considera viable la oferta.

En concreto, en el acta de 4 de julio de 2024, anteriormente referida, se recoge lo siguiente:

*« (...)Seguidamente, los miembros de la Mesa plantean algunas dudas y aclaraciones sobre dicho Informe, tomando la palabra el Jefe de los Servicios de Arquitectura y Urbanismo que manifiesta su convencimiento de que no se justifica la oferta anormalmente baja, principalmente por los bajos costes previstos para personal que, insiste, van a redundar en la imposibilidad de realizar los trabajos con la debida calidad.*

*Asimismo destaca que se han estimado solo siete semanas para la intervención arqueológica, si bien, a preguntas de los miembros de la Mesa, expone que en el PPT no se ha previsto un mínimo para esta actuación, por lo que no se contraviene el mismo.*

*A continuación, la Mesa analiza la justificación del licitador, que se sustenta en síntesis, en el tiempo de dedicación del personal y colaboradores, la experiencia del equipo redactor, metodología y proceso de redacción, el conocimiento del municipio y zona de actuación, el ahorro por optimización de los procesos, y las bases tenidas en cuenta para justificar el cálculo de los costes de la redacción de proyecto.*

*Por destacar los capítulos que suponen el mayor coste, el licitador aporta una valoración de su oferta desglosando los costes directos e indirectos. En cuanto a los costes de la redacción de proyecto, el cálculo del coste de personal propio de la empresa, se basa en el XX Convenio colectivo del sector de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos, teniendo en cuenta las tablas salariales para 2024, añadiendo un 30% de costes de seguridad social, y asimismo, se calcula el coste/hora para otros colaboradores en régimen autónomo, reflejando todo ello en un cuadro de horas y costes desglosado pormenorizadamente según las distintas fases del proyecto, teniendo en cuenta el número de profesionales asignado, las horas semanales de dedicación, el precio por hora, el número de semanas de trabajo y los gastos de seguro necesarios para dar de alta la obra en cuestión. Asimismo se especifica que el arquitecto técnico de la dirección facultativa que esté llevando la dirección de ejecución de obra, será el mismo que coordine la seguridad y salud.*

*Dado que los honorarios de los profesionales son libres, y que el convenio colectivo citado es aplicable a la actividad, la Mesa entiende que no se observa que en los cálculos indicados se vulnere la normativa laboral.*

*Por otra parte, respecto al coste por desplazamientos de visitas a la obra, que se han estimado en 4 visitas durante la redacción del proyecto y una 1 visita a la semana, durante la dirección de obra, se justifican por aplicación del Decreto 54/1989, de 21 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio de la Junta de Andalucía, donde se establece 0,26 euros por kilómetro recorrido, que han calculado sobre la distancia máxima Granada-Úbeda, y teniendo en cuenta que disponen también de oficina técnica en esta ciudad, por lo que las visitas más recurrentes o imprevistas no conllevarían gastos de desplazamiento. Para las reuniones de coordinación con el Ayuntamiento prevén la utilización de herramientas que ahorran costes innecesarios*

*La Mesa entiende que el método de cálculo resulta justificado y que no incumple el PPT ya que no se exige un número mínimo de visitas. Por último, calculan un 10% de costes indirectos manteniendo el mismo porcentaje previsto en el presupuesto base de licitación, y, además, prevén un 11% de beneficio industrial.*

*Sobre la justificación del ahorro por optimización de los procesos indican, resumidamente, que se basarán en la sistematización de los sistemas de flujos de trabajo mediante el uso de herramientas tecnológicas que permiten automatizar y gestionar los documentos que se generan electrónicamente y desarrollar soluciones en los sistemas*



*de información y de gestión avalados por las certificaciones ISO 9001:2015 y 14001:2015, lo que supone un ahorro de tiempo e incremento de la productividad.*

*A la vista de la justificación analizada en su conjunto, teniendo en cuenta además que la oferta excede tan solo en 11.157,02 € el límite para presumir que es anormalmente baja, y aplicando la consolidada doctrina al respecto de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, la Mesa de Contratación, apartándose del criterio del informe técnico emitido, entiende que el licitador Don A.A.H. aporta información suficiente para explicar la viabilidad de la oferta y para llegar a la convicción de que puede cumplir el contrato, y en consecuencia, acuerda por unanimidad:*

*PRIMERO.- Proponer al órgano de contratación, la aceptación de la justificación de la oferta presentada por Don A.A.H. (...)*»

Teniendo en cuenta lo anterior, este Tribunal no aprecia la arbitrariedad que se denuncia en la decisión del órgano de contratación al ratificar la decisión de la mesa y admitir la oferta, siendo perfectamente legítimo, como ya se ha analizado, que el órgano de contratación motivadamente, como acontece en el presente supuesto, pueda apartarse del criterio técnico emitido por los servicios correspondientes.

Cuestión distinta es que los recurrentes no estén de acuerdo con los concretos y específicos motivos o causas por los que la mesa entiende que la oferta de la adjudicataria es viable, pero no es ello lo que se discute en el presente recurso ya que la controversia ha quedado circunscrita únicamente a una cuestión puramente formal que, por las razones expuestas, no puede acogerse.

Procede, por tanto, desestimar el recurso interpuesto.

### **Tercero. Sobre la solicitud de práctica de prueba testifical.**

Finalmente, y, no obstante tratarse la presente controversia, en los términos en que se ha planteado de una cuestión eminentemente jurídica, y la convicción alcanzada por este Tribunal -lo que abocaría por sí solo a la improcedencia del trámite probatorio- procede que nos pronunciemos sobre la solicitud de práctica de prueba testifical pericial por parte de los recurrentes, a fin de que sean citados los funcionarios autores del informe técnico obrante en el expediente de contratación.

En relación con dicha solicitud, el órgano de contratación se opone a la misma y considera que debe rechazarse por improcedente e innecesaria ya que no se justifica su utilidad.

Por su parte, la adjudicataria en su escrito de alegaciones también se opone a su práctica alegando su inutilidad y su falta de idoneidad, al manifestar que tiene como única finalidad ampliar un informe que, según defienden los propios recurrentes, era extenso y motivado, lo que revela su falta de necesidad.

Pues bien, el artículo 56.4 LCSP dispone que *«Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada».*



A juicio de este Tribunal, la prueba ha de rechazarse por ser innecesaria, a la vista de las conclusiones alcanzadas por este Tribunal, tras analizar las alegaciones de las partes y los extremos que ellas mismas han acreditado en el presente procedimiento.

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial interpuesto por **DON J.C.R.F. y DON J.L.B.G.**, contra la resolución de adjudicación de 13 de agosto de 2024 del contrato denominado «Servicio de redacción del proyecto básico y de ejecución, estudio de seguridad y salud, dirección de obra, coordinación seguridad y salud, proyecto de intervención arqueológica y seguimiento, en su caso, y dirección de obra para la rehabilitación del centro cultural Hospital Santiago de Úbeda. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Next Generation EU(C14.I4)» ( Expediente C2024/008) promovido por el Ayuntamiento de Úbeda (Jaén)

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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

