

**Recurso 1/2025**  
**Resolución 54/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 31 de enero de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **EY TRANSFORMA SERVICIOS DE CONSULTORIA S.L.** y **CONSULTORÍA ESTRATÉGICA DE NEGOCIOS INFORMATION TECHNOLOGIES S.L.**, que licitaron con el compromiso de constituir la unión temporal UTE EY CENIT, contra la resolución de 3 de diciembre de 2024 del órgano de contratación por la que se adjudica el “Contrato para diversas materias competenciales: Industria, energía, minas, juegos, comercio y universidades” (Expediente CONTR 2024 0000828504), basado en el acuerdo marco de “Servicios de consultoría, oficina de gobierno y seguimiento de proyectos y servicios en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Lote 2, contratos basados cuyo valor estimado sea igual o superior al umbral de los contratos SARA” convocado por la Agencia Digital de Andalucía, adscrita a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 17 de marzo de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación del citado acuerdo marco de servicios, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria. El objeto del acuerdo marco se encuentra dividido en 2 lotes, siendo el valor estimado del contrato basado que se examina respecto del lote 2 de 4.773.891,84 euros, para un plazo de ejecución de 26 meses prorrogables hasta 34 meses.

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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Mediante resolución de 3 de diciembre de 2024 del órgano de contratación se adjudica el contrato basado en el acuerdo marco de servicios citado en el encabezamiento, encuadrado en el lote 2 del Acuerdo Marco, a la entidad ALTEN SOLUCIONES PRODUCTOS AUDITORIA E INGENIERIA S.A.U. (en adelante la adjudicataria).

**SEGUNDO.** El 2 de enero de 2025 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del formulario de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades EY TRANSFORMA SERVICIOS DE CONSULTORIA S.L. y CONSULTORÍA ESTRATÉGICA DE NEGOCIOS INFORMATION TECHNOLOGIES S.L., que licitaron con el compromiso de constituir la unión temporal UTE EY CENIT (en adelante la recurrente o la UTE recurrente), contra la citada resolución de 3 de diciembre de 2024 del órgano de contratación de adjudicación del contrato basado en el acuerdo marco de servicios citado en el encabezamiento, respecto del lote 2.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Previa reiteración lo solicitado fue recibido en este Órgano.

Mediante Resolución M.C. 3/2025, de 17 de enero, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente.

Acto seguido, dicho día 17 de enero de 2025 la UTE recurrente presenta en el registro de este Tribunal escrito de ampliación del recurso inicialmente formulado, tras haber accedido al expediente de contratación en la sede del órgano de contratación el 9 de enero de 2025.

Por último, la Secretaría del Tribunal el 21 de enero de 2025 concedió un plazo de 5 días hábiles al resto de las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la entidad adjudicataria.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, dada su condición de licitadora, respecto del lote 2, que ha quedado clasificada en segundo lugar en el procedimiento de adjudicación, tras la oferta de la entidad adjudicataria.

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

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato basado en un acuerdo marco de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.c) de la LCSP.

La recurrente, aun cuando formalmente recurre el acto de adjudicación del contrato basado, materialmente denuncia la indebida admisión de la oferta de la entidad ahora adjudicataria, respecto del lote 2, inicialmente incurso en baja anormal o desproporcionada.



#### **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 del acuerdo marco, en el que consta que se trata de un proyecto financiado por la Unión Europea, mediante el mecanismo NEXT (MRR- NextGenerationEU) con una tasa de cofinanciación del 100 por ciento, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, dado que 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, señala que *«Los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los actos y decisiones dictados en relación con los contratos a que se refiere este artículo tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta ante los respectivos órganos competentes para resolver»*, y 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, expresa que tendrán preferencia siempre que *«se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos»*.

#### **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 del lote 2 le fue remitida a la recurrente y publicada en el perfil de contratante el 11 de diciembre de 2024, por lo que el recurso presentado el 2 de enero de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Al respecto, como se ha expuesto en el fundamento anterior, el recurso que se examina se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos según señala el anuncio de licitación del acuerdo marco, por lo que por mor de lo previsto en los artículos 2.2 y 58.1.a) del citado en el fundamento anterior Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, el plazo para la interposición de recurso especial en materia de contratación es el de diez días naturales (v.g., por todas, Resolución 386/2023 de 28 de julio, de este Tribunal).

Sin embargo, la cláusula 5.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del acuerdo marco señala que *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles, computados en las formas previstas en el artículo 50 de la LCSP, y en los lugares establecidos en el artículo 51.3 de la LCSP y en el artículo 44 del Decreto-ley 13/2020, de 13 de mayo»*; y el pie recurso que figura en la notificación de dicha resolución de adjudicación indica literalmente lo siguiente: *«Contra la presente Resolución, que agota la vía administrativa, cabe interponer potestativamente el recurso especial en materia de contratación a que se refiere el artículo 44 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, ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en el plazo de quince días a partir del día siguiente a aquel en que se remita la notificación de esta Resolución. En todo caso, el escrito de interposición del recurso se presentará necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Todo ello sin perjuicio de interponer directamente recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a aquel en que se reciba la notificación de esta Resolución, de acuerdo con el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de junio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa.»*. (en ambos casos el subrayado es nuestro)



Así las cosas, por mor de lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP, en el artículo 30.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, en la citada cláusula 5.4 del PCAP y por el principio “*pro actione*” los quince días que se recogen en el mencionado pie de recurso han de entenderse hábiles a todos los efectos.

Pues bien, de lo expuesto se infiere ciertamente que el plazo de interposición de recurso especial que aparece en el pie de recurso de la citada notificación es de 15 días hábiles, no de 10 días naturales como exigirían los citados artículos 2.2 y 58.1.a) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. Así las cosas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.3 de la mencionada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, las notificaciones que, conteniendo el texto íntegro del acto, omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior (artículo 40.2 de dicha Ley), en este caso el plazo correcto de interposición, surtirán efecto a partir de la fecha en que la persona interesada realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda; esto es, habría de entenderse como “*dies a quo*” la fecha de interposición del recurso, estando lógicamente formulado en plazo.

En este sentido, se ha pronunciado este Tribunal en varias de sus resoluciones, entre otras, en los números 61/2024 de 5 de febrero, 135/2024 y 136/2024 de 2 de abril y 209/2024 de 10 de mayo, todas ellas relativas a licitaciones financiadas con fondos europeos y siendo en todas salvo en la primera el mismo órgano de contratación que el de la presente licitación, esto es la Agencia Digital de Andalucía.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 del artículo 52 de la LCSP, el escrito de ampliación del recurso ha sido presentado en plazo.

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

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de 3 de diciembre de 2024 del órgano de contratación, por la que se adjudica el contrato basado en el acuerdo marco de servicios citado en el encabezamiento, respecto del lote 2, solicitando a este Tribunal en su recurso inicial que con estimación del mismo se acuerde «*anular dicha adjudicación con el rechazo de la oferta de ALTEN por no ser justificable su baja y consiguiente -tras los trámites que procedan- nueva adjudicación del contrato basado a la UTE EY – CENIT.*»

Asimismo, solicita la recurrente mediante otrosí segundo digo que «*Habida cuenta de que el órgano de contratación no nos ha permitido acceder al expte., solicitamos ex art. 52 LCSP, que el mismo nos sea puesto de manifiesto en la sede de este Tribunal, a fin de poder formular en su caso las oportunas alegaciones complementarias.*»

*En especial y –por tanto- sin carácter excluyente, solicitamos expresamente la vista (y, en su caso, obtención de copia) de los siguientes bloques documentales:*

#### *1) De la oferta técnica de la adjudicataria:*

- 1. Fichero denominado “capacitación equipo sobre 2”, que contiene el número de certificados para cada persona que integra el equipo de trabajo ofertado; y,*
- 2. Anexo VIII que contiene la experiencia adicional de los perfiles ofertados.*



2) *Justificación de la baja desproporcionada proporcionada por la adjudicataria, así como el posterior informe motivando su aceptación; así como,*

3) *Documentación previa a la adjudicación: documentación acreditativa de la cualificación y experiencia del equipo de trabajo ofertado por la adjudicataria.».*

En su escrito inicial, en cuanto al fondo de la cuestión la recurrente denuncia, en síntesis, con respecto a la empresa adjudicataria, que la justificación de la baja anormal de su oferta no debió ni debe ser admitida por ser contraria al artículo 149.4 de la LCSP, dado que en los recursos del perfil de analista de negocio la proposición está por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo y, además, el extra de horas que oferta está por debajo del precio de mercado.

En cuanto a que la oferta de la adjudicataria, en los recursos del perfil de analista de negocio está por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo, la recurrente cita el artículo 149.4 de la LCSP que reproduce en parte, el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública

(BOE nº177, de 26 de julio de 2023), que según afirma es de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática y la Instrucción 1/2024 de la Agencia Digital de Andalucía, tras lo cual señala que *«aplicando las tablas salariales del convenio colectivo aplicable, recogido -sin ir más lejos- en la Instrucción 1/2024 de la ADA, resulta que, para un recurso (trabajador) con la experiencia - antigüedad (trienios) como los ofertados por ALTEN para el perfil analista de negocio (AN), resulta un precio/hora mínimo de 31,05 euros, según convenio. Sin embargo, ALTEN ha ofertado 28,80 euros/hora. Lo cual, por tanto, constituye una infracción de los mínimos del convenio colectivo. De suerte que la oferta de ALTEN para dicho perfil ha incurrido en anomalía porque no ha respetado el precio/hora mínimo según convenio»*, indicando que la expresión gráfica de dicho cálculo se muestra en la tabla que reproduce a continuación.

Asimismo, señala que *«A mayor abundamiento, por idéntico motivo e idéntica argumentación fue rechazada la justificación de la baja de otro licitador en el expte. de contratación CONTR 2023/372912, de la S.G. de Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo rural. El cual se adjunta como doc. anexo.».*

Con respecto a la denuncia de que la oferta de la adjudicataria en el extra de horas que oferta está por debajo del precio de mercado, la recurrente indica que *«Dispone también el art. 149.4 letra d) de la LCSP que “no son justificables precios por debajo de mercado”. Pues, como dispone el artículo 17.2 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal, están prohibidas -por desleal, en todo caso- la venta realizada bajo coste, o bajo precio de adquisición, cuando forme parte de una estrategia encaminada a eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado. Que es la finalidad lograda aquí por ALTEN, la cual al ofertar (deslealmente) un elevadísimo número de horas (extra) por debajo de precio de mercado, ha logrado resultar adjudicataria».*

Para justificar su denuncia, señala que el pliego establece un esfuerzo mínimo (en horas) por cada uno de los cuatro perfiles del equipo de trabajo a ofertar, que es el mínimo que las licitadoras pueden igualar o modificar al alza; tras lo cual reproduce un cuadro extraído de la resolución de adjudicación relativo a la tarifa por hora máxima y esfuerzo mínimo ofertado por las distintas empresas para cada uno de los cuatro perfiles, señalando que del total mínimo exigido en los pliegos de 37.440 horas, el promedio ofertado por las entidades licitadoras asciende a un total de 47.470,97 horas de media, desglosando a continuación la media de las horas ofertadas por las empresas para cada perfil e indicando asimismo el total de horas ofertado por cada una de las empresas, de tal forma que la adjudicataria es la que más ha incrementado el esfuerzo mínimo, de forma que ha ofertado un total de 58.272,40 horas frente a la media de 47.470,97 horas totales del resto de licitadoras; es decir, ha ofertado un total de 10.840,40 horas más que dicha media total de horas (47.470,97 horas), incremento que a su entender genera que su oferta esté, por dicho exceso, por debajo del precio de mercado.



En este sentido, señala que para calcular el precio de mercado de dichas horas extras debería de estarse aquí al precio por hora medio ofertado por las licitadoras; no obstante, para evidenciar la absoluta inviabilidad de la oferta de la adjudicataria, señala que ha tomado para el cálculo del precio de mercado el precio medio más bajo posible y, por ende, más favorable a la adjudicataria, esto es el precio por hora tomado para el cálculo del umbral de anormalidad, que el precio por hora medio menos el 10%. Sobre ello, indica que si se extrapola dicho precio de mercado al extra de horas ofertado por la adjudicataria, se evidencia que el precio de mercado de dichas horas extras ascienden a un total de 373.024,07 euros, no resultando *«verosímil económicamente que ALTEN con un importe de adjudicación (que es fijo para todos los licitadores) de 1.903.699,20 euros pueda ejecutar las 47.470,97 horas (correspondiente a la parte de su oferta que coincide con la media de horas ofertadas por todos los licitadores) y, además, pueda ejecutar un extra de horas de 10.804,40 horas sin ninguna repercusión económica, cuando -como hemos calculado- el precio de mercado de ese extra de hora asciende a un total de 373.024,07 euros, lo cual representa un extra del 19,59% sobre el referido precio fijo de adjudicación»*.

Por último, señala que a mayor abundamiento el precio de mercado “real” de dicho total de extra de horas ofertadas por la adjudicataria incluso sería mayor, dado que el equipo de trabajo que oferta es el que ha obtenido la mayor puntuación técnica dado el elevadísimo número de años de experiencia y cualificación (certificaciones) de los recursos que oferta en cada perfil.

Por su parte, en su escrito de ampliación del recurso, la recurrente solicita de este Tribunal que *«(i) nos permita el acceso al expte. En los términos solicitados con la correlativa concesión de un nuevo trámite de alegaciones complementarias y, finalmente, (ii) dicte, en su día, resolución estimatoria en los términos solicitados en nuestro previo recurso especial al que estas alegaciones complementan.»*.

En su escrito de ampliación del recurso inicial, en cuanto al fondo de la cuestión la recurrente denuncia, en síntesis, con respecto a la empresa adjudicataria, que los propios términos del informe de valoración de la justificación de la baja anormal de su oferta acreditan que no debió ni debe ser admitida, al ser contraria al artículo 149.4 de la LCSP, dado que además de los motivos que esgrimió en su recurso inicial afirma que la oferta de la adjudicataria, por un lado, también en los recursos del perfil de arquitecto de sistemas (ARS) está por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo, y por otro lado, que desde el punto de vista económico (costes indirectos más gastos generales) dicha oferta es inadecuada porque está por debajo, en un 33,44%, del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España, careciendo además de sentido económico que los perfiles con un mayor coste salarial anual, sean ofertados con un precio por hora menor.

En cuanto a que la oferta de la adjudicataria, en los recursos del perfil de ARS está por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo, la recurrente al igual que indicó en el recurso inicial para el perfil de analista de negocio, cita el artículo 149.4 de la LCSP que reproduce en parte, el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública, que según afirma es de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática y la Instrucción 1/2024 de la Agencia Digital de Andalucía, tras lo cual señala que *«aplicando las tablas salariales del convenio colectivo aplicable, recogido -sin ir más lejos- en la Instrucción 1/2024 de la ADA 3, resulta que, para un recurso (trabajador) con la experiencia - antigüedad (trienios) como los ofertados por ALTEN, concretamente, para el perfil ARS, resulta un coste salarial mínimo de 32.576,54 euros anuales, según convenio colectivo. Sin embargo, ALTEN declara en la justificación de su baja, un salario anual para dicho perfil ARS de solo 32.000 euros. Y ello, considerando el mínimo de trienios posibles para todos los recursos ofertados por ALTEN para dicho perfil, porque si incluimos los datos de antigüedad reales de los tres (3) recursos ofertados por ALTEN para dicho perfil ARS, es muy probable que haya que sumar un trienio más, lo que aumentaría el coste laboral anual hasta los 33.934 euros, (frente a los solo 32.000 euros declarados por ALTEN).»*.



Para reforzar su alegato trae a colación la Resolución 1072/2019, de 30 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que reproduce en parte.

Con respecto a la denuncia de que la oferta de la adjudicataria desde el punto de vista económico (costes indirectos más gastos generales) es inadecuada porque está por debajo, en un 33,44%, del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España, señala que la suma de los gastos generales más los costes indirectos de la oferta de la adjudicataria supone tan solo un total de 10,40% sobre la venta, porcentaje que está un 33,44% por debajo del 15,63% que refiere el publicado por el Banco de España.

Asimismo, como se ha expuesto afirma la recurrente que carece de sentido económico que los perfiles con un mayor coste salarial anual sean ofertados con un precio por hora menor; en concreto señala que *«el precio/hora ofertado para el perfil de ARS (34,00 euros) es superior al precio/hora ofertado tanto para el perfil de AN (28,80 euros) como para el perfil de CD (32,00 euros) pese a que para estos dos últimos tipos de perfiles ALTEN ha declarado un coste laboral anual superior, (para el perfil de ARS, 32.000 euros y para el perfil de AN, 34.000 euros; mientras que para el perfil de CD, declara ALTEN un coste de 35.000 euros)»*.

Por último, en su escrito de ampliación al recurso inicial la recurrente viene a incidir con argumentos similares a los esgrimidos en su escrito inicial de interposición formulado el 2 de enero de 2025 al que nos remitimos y han sido reproducidos anteriormente.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación, tanto para el recurso inicial como para el escrito de ampliación del mismo remite dos informes, uno suscrito por la Dirección Gerencia de la Agencia Digital de Andalucía y otro -al que se remite el anterior- formulado por la persona titular de la jefatura del servicio de sistemas de información sectoriales de la citada Agencia.

Respecto del recurso inicial, el primer informe en cuanto al fondo de la cuestión cita y reproduce en parte o en su totalidad el artículo 149.4 de la LCSP, el informe de 6 de noviembre de 2024 de análisis de las justificaciones por presunción de anormalidad en la oferta para todas las empresas licitadoras que se encuentran en dicha situación (en adelante informe de viabilidad de 6 de noviembre de 2024), tras lo cual hace referencia a la alegación de la recurrente relativa a la comparación con otro procedimiento de licitación, para manifestar que lo acaecido en dicha contratación en nada desvirtúa la correcta actuación del órgano de contratación en el presente caso, remitiéndose para ello como se ha expuesto al informe del servicio proponente.

Dicho informe del servicio proponente señala, concretamente con respecto a la alegación de la recurrente relativa al perfil de analista de negocio, de forma expresa lo siguiente:

*«se hace constar que esta Subdirección admitió la baja anormal de ALTEN para este perfil en aplicación de la actual INSTRUCCIÓN 1/2024 DE LA AGENCIA DIGITAL DE ANDALUCÍA SOBRE PERFILES, PRECIOS DE REFERENCIA Y DESGLOSE DE COSTES EN CONTRATOS DE BIENES Y SERVICIOS TIC, en vigor, donde en su Anexo III.B. relativo a “Precios mínimos de los perfiles TIC según convenio”, se establece que el cálculo de los precios mínimos para cada perfil según convenio se realizó una correspondencia de los perfiles propuestos con las categorías profesionales (área/grupo/nivel) del XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública (BOE nº177, de 26 de julio de 2023), de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática.*



Así mismo, la Instrucción continúa desarrollando que, para cada perfil, se indica el salario mínimo bruto (anual y por hora) conforme a las tablas salariales del convenio tomando los datos aplicables a partir de 1 de enero de 2024, así como el precio mínimo (PM) para cada perfil calculado contemplando adicionalmente los gastos generales y beneficio industrial definidos en el Anexo II.B de dicha instrucción, y los costes de seguridad social (32,5%). Estas cantidades no incluyen el IVA. Para calcular el salario bruto por hora (SBH) a partir del salario bruto anual (SBA) se han considerado las 1.800 horas anuales de jornada ordinaria máxima de trabajo efectivo contemplada por el citado convenio. El cálculo del precio mínimo (PM) se obtiene contemplando el beneficio industrial (bi) y los gastos generales (gg) sobre el salario mínimo con seguridad social (SBHss), conforme a la siguiente fórmula:  $PM = SBHss + PM * bi + PM * gg$

De manera que el precio mínimo para cada perfil según convenio (PM) y contemplando la estructura de costes de las empresas de Programación, Consultoría y Otras Actividades relacionadas con la Informática definidas en el Anexo II.B, resulta en:  $PM = SBHss / 1 - bi - gg$

Como resultado de dicha fórmula, la Instrucción recoge que la tarifa mínima por convenio (PM), para el perfil de Analista de Negocio, es de 25,88€/hora sin IVA, por lo que la oferta de ALTEN de 28,80€/hora sin IVA para dicho perfil es superior al mínimo establecido y debe considerarse válida.».

Igualmente, en cuanto a la alegación de la recurrente de que el extra de horas que oferta la adjudicataria está por debajo del precio de mercado, el informe del servicio proponente señala que:

«Para ello, la UTE realiza un cálculo de los esfuerzos (horas exigidas para cada perfil) medios de cada uno de los perfiles del equipo de trabajo ofertados por todas las empresas, los suma, y concluye que dicha suma, en el caso de ALTEN de 58.272 horas, supone un número de 10.840,40 horas adicionales sobre la media de horas adicionales del conjunto de ofertas. A continuación, establece el cálculo de que dicho número de horas supondría un precio de mercado de 373.024,07€, que según la UTE supone un precio por debajo del mercado.

Esta Subdirección sin embargo no comparte la forma de realizar este cálculo, siendo el único dato constatable que ALTEN ha ofertado un número de horas totales de 58.272,40, algo superior al de otras ofertas (AYESA 50.922,16; la UTE 47.157,00 son las dos siguientes en número de horas adicionales ofertadas), y que el número de horas ofertadas para cada perfil (criterio Esfuerzo), no está considerado en el contrato como posible criterio a efectos de recaer en una posible baja anormal.».

En cuanto a la ampliación del recurso, el informe de la Dirección Gerencia de la Agencia Digital de Andalucía vuelve a citar y reproducir en parte el artículo 149.4 de la LCSP, tras ello reproduce en su integridad las afirmaciones esgrimidas en el informe del servicio proponente reproducidas anteriormente relativas al perfil de analista de negocio, remitiéndose a continuación a un nuevo informe del servicio proponente sobre la ampliación del recurso.

Dicho informe del servicio proponente, concretamente con respecto a la alegación de la recurrente en su escrito de ampliación del recurso relativa al perfil de ARS, tras exponer resumidamente lo indicado en su informe al recurso inicial, señala de forma expresa lo siguiente:

«En esta nueva alegación, con similar argumento por parte de la UTE pero en este caso para la tarifa del perfil de Arquitecto de Sistemas (ARS) ofertada por ALTEN, de 34,00€ sin IVA, la respuesta es con similar argumento al anterior: en aplicación de la actual INSTRUCCIÓN 1/2024 DE LA AGENCIA DIGITAL DE ANDALUCÍA SOBRE PERFILES, PRECIOS DE REFERENCIA Y DESGLOSE DE COSTES EN CONTRATOS DE BIENES Y SERVICIOS TIC, en vigor, antes citada, el perfil de Arquitecto de Sistemas (ARS) contempla una tarifa mínima por convenio (PM) de 25,88€/hora sin IVA, por



lo que la oferta de ALTEN de 34,00€/hora sin IVA para dicho perfil es superior al mínimo establecido y debe considerarse válida.».

Respecto a la denuncia de la recurrente esgrimida en su escrito de ampliación del recurso, relativa a la insuficiencia de la oferta de la adjudicataria de los gastos generales y de los costes indirectos, el informe del servicio proponente del órgano de contratación afirma que:

*«conforme a lo recogido en el ANEXO II de la Memoria del presente Contrato basado, los parámetros objetivos utilizados por la Comisión de Valoración para considerar una oferta anormalmente baja se limitan a la aplicación de dos criterios: “diferencia superior al 10% entre la tarifa-hora de cada perfil respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y “diferencia superior al 15% entre la suma de criterios de valoración relacionados con la calidad de cada oferta, respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y contando como único elemento de referencia a efectos económicos, los recogidos en la Instrucción 1/2024 antes citada.».*

Por último, respecto a la alegación de la recurrente sobre el extra de horas que oferta la adjudicataria está por debajo del precio de mercado, el informe del servicio proponente señala que:

*«Como ya se comenta anteriormente, conforme a lo recogido en el ANEXO II de la Memoria del presente Contrato basado, los parámetros objetivos utilizados por la Comisión de Valoración para considerar una oferta anormalmente baja se limitan a la aplicación de dos criterios: “diferencia superior al 10% entre la tarifa-hora de cada perfil respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y “diferencia superior al 15% entre la suma de criterios de valoración relacionados con la calidad de cada oferta, respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y contando como único elemento de referencia a efectos económicos, los recogidos en la Instrucción 1/2024 antes citada.».*

*Así mismo, en lo relativo al esfuerzo adicional en número de horas ofertado, como ya se argumentaba en el Informe de fecha 7/1/2025 de la Subdirección de Sistemas Sectoriales, el número de horas ofertadas para cada perfil (criterio Esfuerzo), no está considerado en el contrato como posible criterio a efectos de recaer en una posible baja anormal.».*

### **3. Alegaciones de la entidad adjudicataria.**

La entidad adjudicataria se opone asimismo a la pretensión de la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del presente procedimiento, y debido a su extensión, aquí se dan por reproducidos. En síntesis, basa su oposición al recurso en que el órgano de contratación i) ha actuado correctamente en materia de acceso al expediente en cumplimiento del artículo 151 de la LCSP; ii) ha dado cumplimiento al artículo 145 apartado 5 de la LCSP con relación al artículo 9.3 de la Constitución Española; iii) ha cumplido el artículo 149 de la LCSP con relación al artículo 201 de la misma; y iv) ha aplicado correctamente las normas relativas al derecho de la competencia. Asimismo, solicita la imposición de multa a la recurrente por la temeridad apreciada en la interposición del recurso.

### **SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal sobre el acceso al expediente solicitado por la recurrente.**

La recurrente en su escrito inicial mediante un otrosí segundo digo solicita a este Tribunal el acceso al expediente, al amparo del artículo 52 de la LCSP, 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.».

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 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, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación la resolución de adjudicación del lote 2 que se recurre, le fue remitida a la recurrente y publicada en el perfil de contratante el 11 de diciembre de 2024, quien solicitó al órgano de contratación vista de expediente el 18 de diciembre de 2024. Acto seguido figuran determinados correos electrónicos enviados y recibidos entre el órgano de contratación y la entidad adjudicataria relativos a la necesidad de que se manifiesten sobre el acceso solicitado por la recurrente, que culminaron con un escrito de dicha entidad adjudicataria formalizado el 22 de diciembre de 2024. Posteriormente, consta en la documentación remitida resolución de 27 de diciembre de 2024 de la Agencia Digital de Andalucía de acceso al expediente que es comunicada vía correo electrónico a la recurrente el día 2 de enero de 2025 a las 8:46 horas. Asimismo, figura correo electrónico del mismo 2 de enero de 2025 a las 12:17 horas de la recurrente al órgano de contratación en la que pone de manifiesto la solicitud de acceso para el 9 de enero de 2025 a las 10:00 horas. Por último, según la diligencia de vista aportada con el expediente de contratación, la misma se realizó dicho día 9 de enero de 2025, constanding las firmas de las personas que la recurrente indicó que asistirían a la misma, sin que conste observación alguna al acceso realizado.



Pues bien, lo primero que ha de ponerse de manifiesto son determinadas actuaciones en el acceso al expediente realizadas tanto por la recurrente como por el órgano de contratación. Como se ha expuesto la solicitud de acceso la cursó la recurrente el 18 de diciembre de 2024, esto es siete días naturales después de que se le notificase la resolución de adjudicación, lo que suponía que el órgano de contratación ex artículo 52.2 de la LCSP disponía hasta el 27 de diciembre de 2024 para conceder el acceso, teniendo en cuenta que el día 24 de diciembre de 2024 aun cuando es hábil no es un día laboral en la Agencia Digital de Andalucía.

En este sentido, el órgano de contratación en su informe al recurso inicial manifiesta que *«sí se ha tramitado y se ha dado traslado de la solicitud de vista de expediente a la empresa recurrente, encontrándonos citados para la realización de la misma. Cuando se remitió la Resolución de acceso al expediente se encontraba el plazo para la presentación del recurso, siendo la empresa solicitante quien establece fecha y hora para la misma»*, lo que no puede compartirse en su totalidad, pues si bien es cierto que figura que la resolución de acceso se formalizó el 27 de diciembre de 2024, la misma no se remitió a la recurrente hasta el 2 de enero de 2025, pasados los cinco días hábiles que prescribe el citado artículo 52.2 de la LCSP, aunque un día hábil antes de que cumpliera el plazo de quince días hábiles para la interposición del recurso.

Por su parte, la recurrente, como se ha indicado, formuló la solicitud de acceso el 18 de diciembre de 2024, esto es siete días naturales después de que se le notificase la resolución de adjudicación. Asimismo, como también se ha señalado la recurrente recibió la comunicación de concesión del acceso el 2 de enero de 2025 a las 8:46 horas, que contestó dicho día 2 de enero de 2025 a las 12:17 horas, interponiendo el recurso especial ante este Tribunal el mismo día 2 de enero de 2025 a las 20:44 horas, esto es más de ocho horas después de haber comunicado como fecha de acceso el 9 de enero de 2025. En este sentido, la recurrente bien pudo haber establecido como fecha de acceso el mismo día 2 de enero de 2024 a partir de las 12:17 horas o bien el día siguiente a primera hora, con objeto de poder interponer el recurso una vez accedido al expediente, pero no lo hizo; por el contrario, la recurrente sabiendo que iba a tener acceso al expediente el 9 de enero de 2025, día que ella misma eligió, interpone el recurso a las pocas horas y solicita de este Tribunal el acceso al expediente.

Por las circunstancias expuestas, considera este Tribunal que no se le ha producido indefensión alguna a la recurrente, máxime teniendo en cuenta que accedió al expediente el 9 de enero de 2025, contando con un plazo de diez días naturales para si lo consideraba oportuno ampliar el mismo como así hizo.

En cuanto al escrito de ampliación del recurso, como se ha reproducido anteriormente, la recurrente solicita de este Tribunal acceso al expediente con la correlativa concesión de un nuevo trámite de alegaciones complementarias. En este sentido, no es posible solicitar nueva vista de expediente en el escrito de ampliación del recurso, y ello por cuanto el artículo 52 de la LCSP no ampara tal actuación. En efecto, como se ha expuesto, la finalidad del precepto es 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.

Sin embargo, la recurrente no ha esperado a que este Tribunal le conceda el acceso, dado que por el contrario ha accedido a la vista de expediente el 9 de enero de 2025 ante el órgano de contratación, fecha que ella misma decidió en los términos analizados en el presente fundamento, por lo que este Órgano acordó en su momento procedimental oportuno, en concreto el 20 de enero de 2025, conforme al precepto legal analizado, denegar el acceso solicitado por la entidad recurrente para completar su escrito de ampliación del recurso inicial, que ha seguido su curso legal hasta el dictado de la presente resolución.



**OCTAVO. Consideraciones del Tribunal sobre la denuncia de la recurrente de que la justificación de la baja anormal de la oferta de la adjudicataria no debió ser admitida por ser contraria al artículo 149.4 de la LCSP.**

**Primera.** Sobre el principio de discrecionalidad técnica que rige en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad.

Con carácter previo al análisis de los argumentos en que se funda el recurso, ha de tenerse en cuenta que de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales, en la determinación de si una oferta, incurso 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.

En el supuesto que se examina, de lo expuesto se infiere que la recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de la proposición de la oferta de la recurrente, ni que el informe de viabilidad de dicha oferta adolezca de arbitrariedad, ni que se haya cometido desviación de poder, ni que el acto de admisión no esté adecuadamente motivado, lo que plantea es la comisión de errores al admitir el órgano de contratación la oferta de la adjudicataria por ser la justificación de la baja anormal aportada contraria al artículo 149.4 de la LCSP.



En este sentido, como se ha expuesto, teniendo en cuenta tanto el recurso inicial como la ampliación del mismo, en esencia, la recurrente denuncia que la justificación de la baja anormal de la oferta de la adjudicataria no debió ser admitida por ser contraria al artículo 149.4 de la LCSP, esgrimiendo para ello las siguientes alegaciones o motivos de recurso: i) los recursos del perfil de analista de negocio están por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo; ii) los recursos del perfil de arquitecto de sistemas están por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo; iii) el extra de horas que oferta la adjudicataria está por debajo del precio de mercado; y iv) los costes indirectos más los gastos generales están por debajo del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España.

Pues bien, por motivos metodológicos el análisis se va a realizar en función de los argumentos con los que el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los esgrimidos en el recurso, dado que en esencia en los dos primeros motivos de recurso relativos a los perfiles de AN y ARS el órgano de contratación viene a indicar que es de aplicación la actual Instrucción 1/2024 de la Agencia Digital de Andalucía sobre perfiles, precios de referencia y desglose de costes en contratos de bienes y servicios TIC; y con respecto a los citados motivos tercero y cuarto de recurso el informe del órgano de contratación afirma que en ambos casos lo argumentado por la recurrente no está considerado en el contrato como posible criterio a efectos de recaer en una posible baja anormal, dado que conforme a lo recogido en el anexo II de la memoria del presente contrato basado, los parámetros objetivos utilizados para considerar una oferta anormalmente baja se limitan a la aplicación de dos criterios: “*diferencia superior al 10% entre la tarifa-hora de cada perfil respecto a la media aritmética de todas las ofertas*”, y “*diferencia superior al 15% entre la suma de criterios de valoración relacionados con la calidad de cada oferta, respecto a la media aritmética de todas las ofertas*”, y contando como único elemento de referencia a efectos económicos, los recogidos en la citada Instrucción 1/2024.

**Segunda.** Sobre que en la oferta de la adjudicataria los recursos del perfil de analista de negocio y del de arquitecto de sistemas están por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo.

Como se ha reproducido en las alegaciones de la recurrente, ésta viene a indicar en síntesis tras una serie de cálculos que para el perfil de analista de negocio del Convenio colectivo aplicable resulta un precio por hora mínimo de 31,05 euros y la adjudicataria ha ofertado 28,80 euros/hora. Asimismo, para el perfil de arquitecto de sistemas afirma la recurrente con respecto a la oferta de la adjudicataria que «*el precio/hora ofertado para el perfil de ARS (34,00 euros) es superior al precio/hora ofertado tanto para el perfil de AN (28,80 euros) como para el perfil de CD (32,00 euros) pese a que para estos dos últimos tipos de perfiles ALTEN ha declarado un coste laboral anual superior, (para el perfil de ARS, 32.000 euros y para el perfil de AN, 34.000 euros; mientras que para el perfil de CD, declara ALTEN un coste de 35.000 euros)*».

Por su parte, como se ha expuesto el órgano de contratación en su informe al recurso señala que en ambos casos es de aplicación la actual Instrucción 1/2024 de la Agencia Digital de Andalucía sobre perfiles, precios de referencia y desglose de costes en contratos de bienes y servicios TIC.

Pues bien, en lo que aquí concierne la cláusula 1.5 “precios de licitación” del PCAP del acuerdo marco, en su tercer párrafo señala expresamente que «*En los casos en que el precio de licitación se formule en función de la determinación de perfiles y horas estimadas para cada uno de ellos, se tomará como referencia las tarifas aprobadas por la Agencia Digital de Andalucía sobre perfiles y precios de referencia para la contratación de bienes y servicios TIC vigente en la fecha en que se dicte el acuerdo de inicio del contrato basado.*».

Asimismo, figura en el expediente remitido en relación con la licitación del acuerdo marco, documento sobre consultas realizadas en la sesión pública celebrada el día 24 de marzo de 2023 y respuestas a las mismas, formalizado con fecha 28 de marzo de 2023, que en la consulta 7 señala lo siguiente:



«Consulta 7: Respecto a los contratos basados, ¿A qué tarifa se atenderán? ¿A la Instrucción 2/2020 de la DG Transformación Digital?»

Respuesta 7: En la página 10 del PCAP se indica, en relación a los precios de licitación de los contratos basados, que: “En los casos en que el precio de licitación se formule en función de la determinación de perfiles y horas estimadas para cada uno de ellos, se tomará como referencia las tarifas aprobadas por la Agencia Digital de Andalucía sobre perfiles y precios de referencia para la contratación de bienes y servicios TIC vigente en la fecha en que se dicte el acuerdo de inicio del contrato basado”.

Actualmente, las tarifas vigentes son las aprobadas por la Instrucción 2/2020, de 30 de junio, de la Dirección General de Transformación Digital sobre perfiles y precios de referencia de la contratación de bienes y servicios TIC.

Si durante el periodo de ejecución del Acuerdo Marco, se aprobaran otras, éstas serán las aplicables a los contratos basados a partir del momento de su entrada en vigor.».

Igualmente, en la documentación remitido por el órgano de contratación se encuentra resolución de 25 de septiembre de 2024 de inicio del contrato basado que se examina.

Por último, en la página web de la Agencia Digital de Andalucía, dentro del apartado normativa incluida en el grupo de servicios de información, en concreto en el subapartado de otras disposiciones: directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas con efectos jurídicos, consta la Instrucción 1/2024 de la Agencia Digital de Andalucía sobre perfiles, precios de referencia y desglose de costes en contratos de bienes y servicios TIC, formalizada y publicada en dicha página el 2 de abril de 2024.

Por lo expuesto, no cabe duda alguna que dicha instrucción es de aplicación al contrato basado que se examina. Es más, la propia UTE recurrente tanto en su escrito inicial como en el de ampliación del recurso se basa en la citada Instrucción 1/2024 para argumentar parte de sus pretensiones. La mencionada Instrucción 1/2024 en lo que aquí interesa dispone en sus apartados segundo a quinto lo siguiente:

«Segundo. *Ámbito de aplicación.*

*La presente Instrucción se aplicará a las contrataciones de bienes y servicios TIC que se realicen en la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, así como los consorcios referidos en el artículo 12.3 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre.*

*Tercero. Perfiles.*

*Todas las contrataciones de bienes y servicios TIC de la Junta de Andalucía en cuya estimación del Presupuesto Base de Licitación se empleen perfiles profesionales deberán emplear los perfiles recogidos en el Anexo I de la presente Instrucción.*

*De esta obligación quedan excluidos los encargos a medios propios, que se regirán por las tarifas a las que hace referencia el artículo 32 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.*

*En el caso de que se desee contratar bienes y servicios TIC con perfiles no recogidos en el Anexo I, se deberá realizar una justificación de los nuevos perfiles en la documentación asociada a la contratación basada en las competencias digitales y niveles de madurez del modelo “European e-Competence Framework”.*

*Cuarto. Metodología para el desglose del precio del contrato.*



*Para la justificación del desglose del precio del contrato en las contrataciones TIC de la Junta de Andalucía, se aplica la metodología descrita en el Anexo II.A.*

*Los Anexos II.B y II.C calculan los parámetros a utilizar en el desglose de costes para contratos de servicios o de suministros TIC obtenidos aplicando la metodología citada. Estos parámetros podrán ser utilizados en el desglose de costes de los contratos TIC en la medida en que, en cada caso, el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión.*

*Quinto. Precios de referencia para el cálculo del presupuesto de licitación.*

*Para la determinación del precio de licitación en las contrataciones de bienes o servicios informáticos de la Junta de Andalucía en las que intervengan costes laborales se tomarán como valores de referencia los recogidos en la tabla del Anexo III.A.*

*Dado que se trata de valores medios, y los factores que influyen en el coste de un perfil son múltiples, se permite una variación de estos al alza o a la baja para adaptarlos a los requisitos específicos de la licitación.*

*En el caso de que en una contratación se considere para la determinación del precio de licitación una tarifa que incremente el precio medio de referencia definido en el Anexo III.A, se deberá realizar una justificación en la documentación asociada a la solicitud de Informe Vinculante correspondiente a dicha contratación.*

*En el caso de que en una contratación se considere para la determinación del precio de licitación una tarifa que decremente el precio medio de referencia, esta tarifa no podrá ser inferior al mínimo que se indican en la tabla del Anexo III.A, que se corresponden con un decremento del 20% sobre el valor medio.*

*Estos valores se refieren en todo caso a los valores a considerar por la Administración para la determinación del presupuesto de licitación, sin que vinculen a las empresas a efectos de límites inferiores en la presentación de ofertas, que en todo caso vendrán establecidos por el convenio colectivo vigente.*

*En el Anexo III.B se incluye para cada perfil la categoría profesional equivalente conforme al convenio colectivo vigente, así como el precio mínimo resultante de aplicar las tablas salariales del convenio, de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática.*

*Todos estos valores no incluyen el impuesto sobre el valor añadido (IVA).  
(...).*

Como se indica en la propia instrucción, los precios de referencia de los distintos perfiles se utilizan para el cálculo del presupuesto base de licitación en los términos expuestos en la misma, importes que como no puede ser de otra manera no vinculan a las distintas empresas licitadoras a efectos de límites inferiores en la presentación de ofertas, que en todo caso vendrán establecidos por el convenio colectivo vigente. Asimismo, en el anexo III.B. de la mencionada Instrucción 1/2024 se establecen los precios mínimos para cada uno de los perfiles según el Convenio colectivo de aplicación, esto es el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública (BOE nº177, de 26 de julio de 2023), al que alude la propia recurrente en su recurso, por lo que si en la justificación de la anormalidad de una oferta la entidad acredita para los distintos perfiles, que éstos igualan o están por encima de los establecidos como mínimos en la citada Instrucción 1/2024, los mismos estarán justificados a efectos de acreditar la viabilidad de dichos importes, como señala el órgano de contratación en su informe al recurso.



En este sentido, en el anexo I de la mencionada instrucción en sus apartados 2.a. y 2.c. figuran los perfiles objeto de controversia, respectivamente analista de negocios y arquitecto de sistemas. Al respecto, interesa reproducir el citado anexo III.B. “precios mínimos de los perfiles TIC según convenio” de la mencionada Instrucción 1/2024. Su tenor es el siguiente:

*«Para el cálculo de los precios mínimos para cada perfil según convenio, se ha realizado una correspondencia de los perfiles propuestos con las categorías profesionales (área/grupo/nivel) del XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública (BOE nº177, de 26 de julio de 2023), de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática.*

*Para cada perfil, se indica el salario mínimo bruto (anual y por hora) conforme a las tablas salariales del convenio tomando los datos aplicables a partir de 1 de enero de 2024, así como el precio mínimo (PM) para cada perfil calculado contemplando adicionalmente los gastos generales y beneficio industrial definidos en el Anexo II.B de la presente instrucción, y los costes de seguridad social (32,5%). Estas cantidades no incluyen el IVA.*

*Para calcular el salario bruto por hora (SBH) a partir del salario bruto anual (SBA), se han considerado las 1.800 horas anuales de jornada ordinaria máxima de trabajo efectivo contemplada por el citado convenio. El cálculo del precio mínimo (PM) se obtiene contemplando el beneficio industrial (bi) y los gastos generales (gg) sobre el salario mínimo con seguridad social (SBHs), conforme a la siguiente fórmula:  $PM = SBHs + PM * bi + PM * gg$*

*De manera que el precio mínimo para cada perfil según convenio (PM) y contemplando la estructura de costes de las empresas de Programación, Consultoría y Otras Actividades relacionadas con la Informática definidas en el Anexo II.B resulta en:  $PM = SBHs / (1 - bi - gg)$ ».*

En el citado anexo III.B., a continuación, figura una tabla que para los perfiles de analista de negocios y arquitecto de sistemas señala que el precio mínimo por hora según el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudio de mercado y de la opinión pública (BOE nº177, de 26 de julio de 2023), de obligada observancia para todas las empresas que presten servicios de informática, asciende para ambos perfiles a 25,88 euros, de tal suerte que si en el supuesto que se examina la entidad adjudicataria ha ofertados por encima del mismo habría acreditado la viabilidad de su oferta, en cuanto a los perfiles de analista de negocios y arquitecto de sistemas.

Así las cosas, teniendo en cuenta los datos aportados por la propia recurrente en su escrito de recurso, en el que manifiesta que para el perfil de analista de negocios y para el de arquitecto de sistemas, la adjudicataria ha ofertado impuesto sobre el valor añadido excluido 28,80 y 34,00 euros por hora, respectivamente, por lo que como afirma el órgano de contratación en su informe al recurso ha de considerarse que respecto a ambos perfiles la oferta es viable.

Al respecto, este Órgano ha de poner de manifiesto como muchas otras veces (v.g. Resoluciones 120/2015 de 25 de marzo, 221/2016 de 16 de septiembre, 200/2017 de 6 de octubre, 333/2018 de 27 de noviembre, 250/2019 de 2 de agosto, 113/2020 de 14 de mayo, 297/2020 de 8 de septiembre, 3/2021 de 14 de enero, 615/2022 de 16 de diciembre, 427/2023 de 15 de septiembre, 131/2024 de 27 de marzo y 336/2024 de 20 de agosto, entre otras muchas), que los pliegos son la ley del contrato entre las partes y que una vez aprobados y aceptados por las entidades licitadoras, vinculan tanto a éstas como al órgano de contratación redactor de sus cláusulas.

En este sentido, ha de tenerse asimismo en cuenta que cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades licitadoras -en este caso que la citada Instrucción 1/2024 es de aplicación al contrato basado que se analiza-, se autolimita en el



ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras, sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que *«Por otro lado, si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)»*.

Sobre ello, la jurisprudencia europea viene reiterando que el principio de igualdad de trato implica que todas las entidades licitadoras deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de presentar sus proposiciones como al ser valoradas estas por la entidad adjudicadora (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de abril de 1996, Comisión/Bélgica). Asimismo, este principio es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2002, Universidad Bau y otros).

En definitiva, los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, y teniendo en cuenta que ni la recurrente ni ninguna del resto de licitadoras impugnaron en su día el contenido de los mismos, ni del acuerdo marco ni del contrato basado, necesariamente han de estar ahora a lo establecido en ellos.

Por último, en cuanto a la alegación de la recurrente que realiza a mayor abundamiento, en la que señala que por idéntico motivo e idéntica argumentación fue rechazada la justificación de la baja de otra entidad licitadora en el expediente de contratación número “CONTR 2023/372912”, de la Secretaría General de Agua de la Consejería de Agricultura, Pesca, Agua y Desarrollo rural, la misma debe rechazarse. En efecto, en lo relativo a las citadas alegaciones de la recurrente con relación a las condiciones y resultado de determinadas licitaciones anteriores o coetáneas, procede recordar que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 19/2020 de 30 de enero, 450/2020 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio y 424/2022, 11 de agosto, entre otras, y en la 316/2024 de 2 de agosto, entre las más recientes)-, el carácter autónomo e independiente de un procedimiento de adjudicación respecto de otro y otros coetáneos o anteriores. Así, en la Resolución 19/2020 de 30 de enero, este Tribunal señalaba que *«(...) la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la inadecuación del presupuesto y valor estimado de esta licitación tampoco pueden ser relevantes a los efectos pretendidos por la recurrente, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones. No basta, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas. Al respecto, este Tribunal viene sosteniendo el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (v.g. Resoluciones 90/2019, de 21 de marzo, 185/2019, de 6 de junio y 257/2019, de 9 de agosto, entre las más recientes)»*.



En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos el presente motivo del recurso, en el que la recurrente denunciaba que en la oferta de la adjudicataria los recursos del perfil de analista de negocio y del de arquitecto de sistemas están por debajo del coste mínimo fijado por el convenio colectivo.

**Tercera.** Sobre que en la proposición de la adjudicataria el extra de horas que oferta está por debajo del precio de mercado y que desde el punto de vista económico (costes indirectos más gastos generales) dicha proposición está por debajo del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España.

Como se ha señalado en las alegaciones de la recurrente, ésta viene a afirmar en síntesis tras una serie de cálculos que el extra de horas que oferta la adjudicataria está por debajo del precio de mercado y, por otro lado, que desde el punto de vista económico (costes indirectos más gastos generales) la oferta de la adjudicataria es inadecuada porque está por debajo, en un 33,44%, del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España, señalando que la suma de los gastos generales más los costes indirectos de la oferta de la adjudicataria supone tan solo un total de 10,40% sobre la venta, porcentaje que está un 33,44% por debajo del 15,63% que refiere el publicado por el Banco de España.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que en ambos casos, por un lado, que lo argumentado por la recurrente no está considerado en el contrato como posible criterio a efectos de recaer en una posible baja anormal, dado que conforme a lo recogido en el anexo II de la memoria del presente contrato basado, los parámetros objetivos utilizados para considerar una oferta anormalmente baja se limitan a la aplicación de dos criterios: “diferencia superior al 10% entre la tarifa-hora de cada perfil respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y “diferencia superior al 15% entre la suma de criterios de valoración relacionados con la calidad de cada oferta, respecto a la media aritmética de todas las ofertas”, y por otro lado, que solo se cuenta como único elemento de referencia a efectos económicos, los recogidos en la citada Instrucción 1/2024.

Pues bien, entiende este Tribunal que en la presente consideración el análisis ha de iniciarse por la primera de las afirmaciones del órgano de contratación, esto es que lo argumentado por la recurrente no está considerado en el contrato como posible criterio a efectos de recaer en una posible baja anormal, dado que conforme a lo recogido en el anexo II de la memoria del presente contrato basado, los parámetros objetivos utilizados para considerar una oferta anormalmente baja se limitan a la aplicación de dos criterios: “*diferencia superior al 10% entre la tarifa-hora de cada perfil respecto a la media aritmética de todas las ofertas*”, y “*diferencia superior al 15% entre la suma de criterios de valoración relacionados con la calidad de cada oferta, respecto a la media aritmética de todas las ofertas*”.

De lo expuesto por el órgano de contratación en su informe al recurso se infiere que, a su entender, la justificación de la viabilidad de una oferta inicialmente incurrida en baja anormal o desproporcionada solo ha de recaer en la parte de la proposición a la que se refieran los parámetros objetivos considerados y no al resto de la oferta. Dicha interpretación no puede compartirse, dado que para acreditar la viabilidad de una oferta ha de considerarse ésta en su conjunto (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal números 131/2017 de 27 de junio, entre las más antiguas, y 61/2024 de 5 de febrero y 350/2024 de 2 de septiembre).

En efecto, ya en la citada Resolución 131/2017 este Tribunal puso de manifiesto, por un lado, que la viabilidad de la presunción de una oferta ha de apreciarse, no en atención a sus distintos componentes por separado, sino en relación al conjunto de la prestación, siendo perfectamente posible, como de hecho sostiene la doctrina expuesta de los tribunales de recursos contractuales, compensar costes entre las distintas partidas en que se desglosa el contrato o aplicar otro tipo de estrategias empresariales que permitan la ejecución del contrato del



modo más satisfactorio para la entidad contratante -que no paga ningún precio por las horas de un determinado perfil- y con margen de beneficio, asimismo, para la entidad contratista, y por otro lado, que la oferta de cualquier licitadora, aun descompuesta en componentes diversos según cada contrato, no deja de ser una oferta única que, como tal, debe responder en su conjunto a las exigencias que demanda la ejecución del contrato, por lo que el hecho de que una de las partes o componentes de la prestación se oferte a bajo precio o a coste cero no determina en sí mismo la anormalidad de la oferta.

Asimismo, en la mencionada Resolución 350/2024 este Órgano indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente:

*«Sobre el particular, este Órgano, entre otras, en su Resolución 555/2023, de 3 de noviembre, afirmaba que los gastos generales de estructura como cualquier otro coste, siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de costes, pues para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto.».*

(...)

*Asimismo, se ha de tener en cuenta como se ha expuesto anteriormente, que los gastos generales de estructura como cualquier otro coste, siempre que se acredite que los mismos se han justificado en exceso, pueden absorber los déficits de otras partidas de gastos, pues para la viabilidad de la oferta ha de considerarse ésta en su conjunto. En este sentido, el beneficio industrial es una partida que depende exclusivamente de la voluntad de la entidad licitadora, por lo que dicho beneficio podría asumir en parte o en su totalidad el déficit que se genere en otras partidas de costes de la prestación. Es más, en términos generales, si la licitadora ha omitido en la justificación de la viabilidad de su oferta determinados costes, a criterio del órgano de contratación, o los ha calculado en cuantía insuficiente, o no han sido debidamente acreditados, dichos costes deben disminuir el beneficio industrial estimado en su justificación, en cuanto ello sea posible, sin necesidad de que la entidad licitadora deba hacer una mención expresa sobre esta cuestión.*

(...).

Igualmente interesa traer a colación la Sentencia 1.828/2019, de 17 de diciembre de 2019, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la que se declara lo siguiente:

*«QUINTO.- La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

*Tal como hemos anticipado, la respuesta que ha de darse a la cuestión planteada por el auto de admisión ha de ser que, en las circunstancias del caso, en los contratos del sector público con precios referidos a componentes de la prestación, la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionados, a efectos de la aplicación de los artículos 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 85 del Reglamento de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador».*

En la misma línea cabe citar la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales número 1228/2017, de 29 de diciembre, cuando establece que:

*«En relación con los contratos en que para la determinación del precio se sigue un sistema de “precios unitarios”, de manera que la oferta de cada licitador no está integrada por un “valor” global, que determina el precio por el que ofrece prestar el servicio objeto del contrato, en conjunto, sino por un “valor” por cada unidad en que se descomponga el servicio, de acuerdo con lo previsto en los pliegos, de manera que el precio que finalmente llegue a percibir el contratista seleccionado dependerá del número de unidades que le sean efectivamente encargadas durante la vigencia del contrato, es doctrina de este Tribunal que para la fijación del “umbral de temeridad” debe tenerse en cuenta el conjunto de las actuaciones que integran el objeto del contrato, no siendo congruente con la*



*finalidad de la figura de las “ofertas con valores anormales o desproporcionados” su fijación por referencia a cada uno de los artículos o servicios en que el contrato se descompone, individualmente considerados, y sin tener en cuenta el conjunto.*

*De esta manera, se permite que los licitadores puedan hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada al presupuesto de licitación, en otra u otras de las prestaciones (en este sentido, Resolución 669/17 o, más claramente, Resolución 824/17, en la que se afirma que “no carece de lógica ni es temerario, en principio, hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada al presupuesto de licitación en otra u otras de las prestaciones”»).*

Así las cosas, como se ha expuesto el órgano de contratación en su informe al recurso indica, además, que para acreditar la viabilidad de la oferta solo se cuenta como único elemento de referencia a efectos económicos, los recogidos en la citada Instrucción 1/2024.

En este sentido, como se ha analizado y determinado en la consideración anterior, no cabe duda alguna que dicha Instrucción 1/2024 es de aplicación al contrato basado que se examina, como la propia recurrente tanto en su escrito inicial como en el de ampliación del recurso pone de manifiesto para argumentar parte de sus pretensiones. Asimismo, como se ha reproducido en dicha consideración anterior, en el anexo III.B. de la mencionada instrucción se establecen los precios mínimos para cada uno de los perfiles según el Convenio colectivo de aplicación, indicándose para cada perfil el salario mínimo bruto (anual y por hora) conforme a las tablas salariales del convenio tomando los datos aplicables a partir de 1 de enero de 2024, así como el precio mínimo para cada perfil calculado contemplando adicionalmente los gastos generales y el beneficio industrial definidos en el anexo II.B de dicha instrucción, y los costes de seguridad social (32,5%), sin que en dichas cantidades se incluya el impuesto sobre el valor añadido.

Así pues, la estructura de costes que se contempla en la Instrucción 1/2024 es la de costes directos, gastos generales de estructura y beneficio industrial, estando dichos costes incluidos en los precios mínimos para cada uno de los perfiles indicados en el citado anexo III.B. de la mencionada instrucción, dentro de los cuales figuran los exigidos en el presente acuerdo marco, a saber: gestor de proyectos, consultor digital, analista de negocio y arquitecto de sistemas, para los que la adjudicataria ha ofertado, respectivamente, 48,00 euros por hora; 32,00 euros por hora; 28,80 euros por hora; y 34,00 euros por hora; importes todos ellos que están por encima de los mínimos recogidos en la mencionada Instrucción 1/2024, que son para cada uno los citados perfiles los siguientes: 26,80 euros por hora; 25,88 euros por hora; 25,88 euros por hora; y 25,88 euros por hora; incluyendo todos ellos como se ha indicado además de los costes directos, los gastos generales y el beneficio industrial, por lo que no es posible atender lo solicitado por la recurrente cuando afirma que desde el punto de vista económico (costes indirectos más gastos generales) dicha proposición está por debajo del valor de los ratios sectoriales publicados por la Central de Balances del Banco de España.

Asimismo, en cuanto a la denuncia de la recurrente de que las horas extras propuestas por la adjudicataria están por debajo del precio de mercado tampoco puede admitirse, dado que la adjudicataria oferta por perfiles un total de 58.272,40 horas sin distinguir, como hace la recurrente, entre la media de 47.470,97 horas totales ofertadas por el resto de licitadoras y las 10.840,40 horas por encima de dicha media que el recurso considera extra de horas, y como se ha expuesto en el párrafo anterior los importes por horas de dichos perfiles propuestos por la adjudicataria superan los mínimos recogidos en la citada Instrucción 1/2024.

En definitiva, como se ha puesto de manifiesto en los fundamentos séptimo y octavo, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, la justificación de la anomalía de la oferta de la entidad ahora



adjudicataria, el informe de viabilidad emitido el 6 de noviembre de 2024, y lo analizado y esgrimido a lo largo de la presente resolución, por el principio de congruencia ex artículo 57.2 de la LCSP, las alegaciones de la recurrente en contra de la admisión de la oferta de la adjudicataria, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, en las que denuncia que la justificación aportada por dicha entidad adjudicataria para acreditar la viabilidad de su oferta es contraria al artículo 149.4 de la LCSP, constituyen una evaluación paralela y alternativa a la realizada por el órgano evaluador que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha indicado, no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no se acreditan que concurran en el presente supuesto.

En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos la pretensión del recurso, incluida su ampliación, en la que se denuncia que la justificación aportada por la entidad adjudicataria para acreditar la viabilidad de su oferta es contraria al artículo 149.4 de la LCSP.

#### **NOVENO. Sobre la imposición de multa solicitada por la adjudicataria.**

Como se ha expuesto, la entidad adjudicataria en su escrito de alegaciones al recurso solicita la imposición de multa a la recurrente por la temeridad apreciada en la interposición del recurso. En síntesis, basa su pretensión en que la paralización de la ejecución del servicio ha implicado diversos perjuicios, no solo al ente contratante, sino a su empresa, la cual debe mantener los sueldos del equipo humano adscrito sin poder facturar producción alguna, basando su recurso en una falta de rigor intencionada y tergiversando a su conveniencia los elementos del pliego para tratar de confundir al Tribunal.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma».*

En este sentido, señala la sentencia, de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: *«Es criterio de esta Sala que la finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo*



*derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)».*

Este Tribunal considera, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso, que no se aprecia que algunos de ellos adolezcan de falta o carencia de fundamentación jurídica, ni que la interposición del recurso haya originado la suspensión automática del procedimiento de licitación, dado que la adjudicación de un contrato basado ex artículo 53 de la LCSP no produce la suspensión automática, habiendo adoptado este Tribunal previa solicitud de la recurrente la suspensión del procedimiento el pasado 17 de enero de 2025, solo dos semanas antes de la aprobación de la presente resolución, ni que la recurrente haya pretendido retrasar el procedimiento de licitación en su propio beneficio.

A ello se une que la entidad adjudicataria aun cuando cuantifica el daño no lo acredita, ni manifiesta que por parte de la UTE ahora recurrente o del algunas de las entidades que la conforman se esté prestando el servicio que ahora se licita, situación que de ser así no tiene que producirse en el presente recurso dada la rapidez en la tramitación y resolución del mismo, menos de un mes, y que como se ha expuesto la licitación solo ha estado suspendida dos semanas antes de la aprobación de la presente resolución.

En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica y que el mismo fuese a ser claramente desestimado, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **EY TRANSFORMA SERVICIOS DE CONSULTORIA S.L.** y **CONSULTORÍA ESTRATÉGICA DE NEGOCIOS INFORMATION TECHNOLOGIES S.L.**, que licitaron con el compromiso de constituir la unión temporal UTE EY CENIT, contra la resolución de 3 de diciembre de 2024 del órgano de contratación por la que se adjudica el “Contrato para diversas materias competenciales: Industria, energía, minas, juegos, comercio y universidades” (Expediente CONTR 2024 0000828504), basado en el acuerdo marco de “Servicios de consultoría, oficina de gobierno y seguimiento de proyectos y servicios en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Lote 2, contratos basados cuyo valor estimado sea igual o superior al umbral de los contratos SARA” convocado por la Agencia Digital de Andalucía, adscrita a la Consejería de la Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, respecto del lote 2, acordada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 3/2025, de 17 de enero.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o 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 personas 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.

