

Recurso 182/2025
Resolución 226/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 25 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ARQUITECTURA, INGENIERIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE S. L.**, contra el informe emitido el 25 de marzo de 2025, que estima justificada la viabilidad de la oferta de una entidad licitadora incurso en presunción de anormalidad, acaecido en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Redacción Proyecto básico y de ejecución y Dirección facultativa y Coordinación en materia de seguridad y salud de obra de reforma del CPFE de Jerez de la Frontera”, (Exp. CONTR 2024/ 0000278316), convocado por la Delegación Territorial de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en Cádiz, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 y el 30 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 400.367,68 euros. En dicho día los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil.

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. El 24 de abril de 2025 se interpone recurso especial en este Tribunal. No se ha solicitado informe al órgano de contratación en virtud del mandato del artículo 56.2 de la LCSP, dado el contenido del recurso, pues aquel no resulta determinante a los efectos de la resolución de este.



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 dada su condición de entidad licitadora, en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues 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 lo tendrán 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”*.

CUARTO. Acto recurrible

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de licitación es un contrato de servicios, con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que contra el citado contrato cabría recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1.a) de la LCSP.

Se formula el recurso especial con el siguiente contenido:

“(..). deseamos formular este recurso especial en materia de contratación y solicitar aclaraciones con respecto al informe sobre las ofertas incursas en valores anormales y el escrito presentado por ABG ARQUITECTURA, URBANISMO Y REHABILITACIÓN, S.L.P., concretamente con relación al apartado 2.4. Ahorro en el coste de desplazamientos. Según se recoge en el informe de asesoramiento técnico, la justificación de dicho ahorro se fundamenta en la hipótesis de que la empresa adjudicataria se encuentra ubicada en San Fernando (Cádiz). No obstante, según consta en el Registro Mercantil y en su propia documentación fiscal, la residencia fiscal de la empresa está en C/ La Unión Mercantil 38 1 D 29004 - (Málaga).

Desde nuestro punto de vista, esta circunstancia no puede considerarse un error menor, ya que:

1. El criterio 2.4. se valora en base a una ubicación incorrecta, lo que falsea el cálculo del ahorro de desplazamientos e influye de forma decisiva en los cálculos de desplazamiento.



2. Pero, sobre todo, resulta especialmente relevante en el contexto del cumplimiento estricto del PCAP, y más concretamente de su cláusula 16, establece con total claridad que no se permite la subcontratación de determinadas partes del contrato.

El punto 10 (SUBCONTRATACION DEL PCAP) y concreto la cláusula 16 del PCAP indica que deben ser ejecutadas directamente por la empresa contratista (y no por terceros) las siguientes prestaciones:

- Redacción del proyecto.
- Dirección de obra.
- Dirección de ejecución.

Esto se justifica en el propio pliego debido a la necesidad de garantizar unidad de criterio, coordinación efectiva, y la responsabilidad directa del adjudicatario sobre el conjunto del trabajo.

En este sentido, si la empresa adjudicataria alega una localización que no se corresponde con su sede fiscal real y pretende justificar el ahorro basándose en un equipo técnico no vinculado directamente a esa sede o que podría estar en otra localización, cabe cuestionar si se está incumpliendo de forma indirecta la prohibición de subcontratación establecida en el pliego, al externalizar *¿de facto?* tareas que legal y contractualmente deben ser asumidas directamente por el adjudicatario.

Por todo lo expuesto, solicitamos:

- Que se aclare la base sobre la que se ha otorgado la puntuación al criterio 2.4., teniendo en cuenta la ubicación real de la empresa.
- Que se verifique si la propuesta de ejecución presentada cumple efectivamente con lo dispuesto en la cláusula 16 del PCAP, especialmente en lo relativo a la prohibición de subcontratación de las prestaciones principales del contrato.
- Que, en caso de detectarse incongruencias o incumplimientos, se revise de oficio la valoración, en aras de garantizar el principio de igualdad entre licitadores y la estricta aplicación de los pliegos.

Agradeciendo de antemano su atención, quedamos a disposición para cualquier aclaración adicional y a la espera de una respuesta formal a esta solicitud”.

Sin perjuicio de que se desconoce la fecha de notificación de dicho informe, a través de la plataforma conocemos que la publicación del mismo se ha producido en fecha de 27 de marzo de 2025. Posteriormente se ha publicado la propuesta de adjudicación el 23 de abril de 2025.

En cualquier caso, debemos abordar si el informe realizado sobre la justificación de la anormalidad de la oferta es susceptible de recurso especial.

En este sentido, el artículo 149 de la LCSP se refiere a las ofertas anormalmente bajas y regula un procedimiento contradictorio dirigido a que la entidad licitadora, cuya oferta está inicialmente incursa en presunción de anormalidad, pueda justificar la viabilidad de su proposición. El artículo 149.4 de la LCSP dispone que “*Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.*

(...)

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



El apartado 6 del precepto legal dispone que «*La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.*

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica.» (el subrayado es nuestro).

Asimismo, el artículo 326.2 de la LCSP establece las funciones de la mesa indicando que «*La mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario:*

- a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso, acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación.*
- b) La valoración de las proposiciones de los licitadores.*
- c) En su caso, la propuesta sobre la calificación de una oferta como anormalmente baja, previa tramitación del procedimiento a que se refiere el artículo 149 de la presente Ley.*
- d) La propuesta al órgano de contratación de adjudicación del contrato a favor del licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145, según proceda de conformidad con el pliego de cláusulas administrativas particulares que rija la licitación.*
- e) En el procedimiento restringido, en el diálogo competitivo, en el de licitación con negociación y en el de asociación para la innovación, la selección de los candidatos cuando así se delegue por el órgano de contratación, haciéndolo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.” (el subrayado es nuestro).*

A la luz de la regulación legal expuesta, el informe emitido por el órgano técnico de la Administración respecto a la justificación de la baja realizada por la entidad licitadora -sobre el que directamente versa el recurso especial- no es un acto susceptible de recurso especial, por cuanto no se trata de un acto de trámite cualificado de los descritos en el artículo 44.2 b) de la LCSP; sin perjuicio de que, conforme a lo estipulado en el artículo 44.3 de la LCSP “*Los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección con arreglo a derecho, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación”.*

A mayor abundamiento, procede indicar que la mesa de contratación -como órgano de asistencia técnica al órgano de contratación- debe limitarse en el procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149 de la LCSP a proponer motivadamente al órgano de contratación la propuesta de aceptación o rechazo de la oferta inicialmente incursa en presunción de anormalidad; siendo el órgano de contratación el competente para excluir o aceptar la proposición.



En el supuesto analizado, la mesa de contratación no admite directamente la oferta como viable después de la justificación realizada, pues no es su competencia; es decir, solo propone, en su caso, la aceptación, correspondiendo al órgano de contratación, en virtud del 149.6 párrafo segundo de la LCSP, decidir si excluye o acepta la oferta, pudiendo -a la hora de adoptar esta decisión- asumir la propuesta del órgano colegiado de asistencia o apartarse motivadamente de ella.

Así pues, procede la inadmisión del recurso especial.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del recurso, conforme a lo dispuesto en el apartado c) del artículo 55 de la LCSP.

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

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ARQUITECTURA, INGENIERIA Y DESARROLLO SOSTENIBLE S. L.**, contra el informe emitido el 25 de marzo de 2025, que estima justificado el informe realizado por una determinada entidad licitadora propuesta como adjudicataria respecto de su oferta incurso en presunción de anormalidad, acaecido en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Redacción Proyecto básico y de ejecución y Dirección facultativa y Coordinación en materia de seguridad y salud de obra de reforma del CPFE de Jerez de la Frontera”, (Exp. CONTR 2024/ 0000278316), convocado por la Delegación Territorial de la Consejería de Empleo, Empresa y Trabajo Autónomo en Cádiz, por no ser susceptible de recurso especial.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, 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.

