

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 3 de junio de 2021

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de las empresas con compromiso de constituirse en U.T.E. Pesquera y Asociados Arquitectos S.L.P/ Concursos Públicos S.L./ Urbex Arquitectura S.L.P./ Reno Arqueología S.L. (en adelante, la UTE), contra su exclusión del procedimiento de contratación y el acuerdo de adjudicación del “Contrato de servicios de actualización de datos y valoración de edificios y espacios para la revisión del catálogo de bienes y espacios protegidos del Plan General de Ordenación Urbana para el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano” del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2020/00644, adoptada el 6 de abril de 2021 mediante Decreto del Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fechas 6 y 8 de octubre de 2020 se publicó, respectivamente, en el DOUE y en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la convocatoria del contrato de servicios de referencia para su adjudicación electrónica por procedimiento abierto y pluralidad de criterios. El valor estimado del

contrato es de 979.398,54 euros con un plazo de duración de 24 meses, prorrogable por 12 meses más.

**Segundo.-** A la licitación se presentaron cuatro licitadores, entre ellos las recurrentes.

Con fecha 19 de noviembre de 2020, la mesa de contratación, en acto público, efectuó la apertura del sobre de “criterios valorables en cifras y/o porcentajes”, detectándose dos ofertas en situación de baja desproporcionada según informe técnico emitido el 2 de diciembre de 2020 por la Subdirección General de Normativa. El 14 de diciembre de 2020 las empresas Gloval Valuation S.A.U. y la UTE, aportaron la justificación de sus ofertas en plazo, considerando la Mesa de contratación el 23 de diciembre que la viabilidad de las proposiciones no quedaba justificada en la documentación presentada, a la vista del informe técnico emitido el 17 de diciembre de 2020. Respecto de la oferta de la UTE se concluye que *“han realizado su análisis de costes sin tener en cuenta en su justificación la cláusula 20 del PCAP, en la que se establece que para la determinación de dicho incumplimiento se tendrán en cuenta de forma vinculante la estimación de horas atribuidas para cada grupo salarial que consta en el Informe económico que justifica la determinación de los precios unitarios del contrato, establecidos por unidad de ficha”*.

En sesión de la mesa de contratación celebrada el 20 de enero de 2021 se excluye a la UTE Instituto Técnico de Construcciones S.A./ Federico Soriano Peláez/ Pedro Urzáiz González por no cumplir con los requisitos indicados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) sobre medios materiales y personales, así como elevar al órgano de contratación nueva propuesta de adjudicación a favor del licitador siguiente, Enrique Bardají y Asociados, S.L. (en adelante, EBA).

El 6 de abril de 2021, el Ayuntamiento acuerda, a propuesta de la mesa de contratación, con informe técnico de valoración emitido por la Subdirección General de Normativa el 18 de diciembre de 2020, rechazar la oferta presentada por las recurrentes y adjudicar el contrato de servicios a EBA con un porcentaje de baja del 14 %, publicada en el perfil de contratante y notificada a los interesados el 7 de abril de 2021.

**Tercero.-** El 28 de abril de 2021, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la UTE, en el que impugna la exclusión de su oferta y solicita se valore su propuesta, solventando el error de interpretación del PCAP para la determinación de ofertas anormalmente bajas de acuerdo al criterio 1, y que se anule la adjudicación.

**Cuarto.-** El órgano de contratación, el 4 de mayo de 2021, remitió el expediente administrativo y el informe a que se refiere el artículo 56.3 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 (en adelante LCSP).

El Ayuntamiento en su informe solicita la desestimación del recurso interpuesto.

**Quinto.-** El 5 de mayo de 2021, por la Secretaría de este Tribunal se da traslado del recurso al adjudicatario del contrato, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 56.3 de la LCSP y 29.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), por un plazo de cinco días hábiles, para que formule las alegaciones y aporte los documentos que considere oportuno.

Con fecha 12 de mayo de 2021, la adjudicataria comunica a este Tribunal que, sin valorar el contenido del recurso interpuesto nº183/2021, en este momento procedimental no tienen alegación alguna que presentar.

**Sexto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no solicita levantamiento de la suspensión del procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por el representante de las cuatro empresas que concurren en UTE, estando legitimado para ello al haber sido excluida su proposición al contrato por oferta anormalmente baja, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP que establece que podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo de exclusión y adjudicación impugnado fue notificado y publicado el 7 de abril e interpuesto recurso ante este Tribunal el 28 de abril de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El acto impugnado es recurrible por tratarse de la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.-** El fondo del asunto, se concreta en determinar si la oferta presentada por la recurrente es viable o no.

A los efectos de la resolución del presente recurso resulta de interés recoger lo que establece para la determinación de baja anormal el apartado 20 del Anexo I del PCAP:

**“20.- Ofertas anormalmente bajas. (Cláusula 19)**

*Procede: SI*

*- Criterios adjudicación y designación de los parámetros objetivos que permiten identificar que una oferta se considera anormal:*

***Parámetros que permitan identificar que una oferta se considera anormal:***

*La determinación de bajas anormales se determinará aplicando los siguientes criterios sucesivos:*

*1º. Serán consideradas bajas anormales aquellas ofertas en las que del importe de la oferta económica se deduzca la imposibilidad de aplicar las retribuciones contenidas en el XIX Convenio Colectivo Estatal del sector de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos, vigente en el momento de la presentación de las ofertas. Para la determinación de dicho incumplimiento se tendrán en cuenta de forma vinculante la estimación de horas atribuidas para cada grupo salarial que consta en el Informe económico que justifica la determinación de los precios unitarios del contrato, establecidos por unidad de ficha.*

*2º. Serán consideradas bajas anormales, aquellas ofertas en las que el valor de la oferta económica supere a la baja (o sea inferior) en más de un 10% a la media de todas las ofertas presentadas, obtenida una vez descartadas las consideradas anormales por incumplimiento de los mínimos salariales del convenio establecidas en el apartado anterior.*

*Respecto al resto de criterios de adjudicación distintos al precio (mejoras), al existir una limitación numérica máxima no procede establecer parámetros para identificar ofertas anormales.*

*Plazo para la justificación de la anormalidad de las ofertas (De acuerdo con la Instrucción 5/2016, que establece los criterios de actuación en la contratación municipal, aprobada por Decreto de 15 de diciembre de 2016 del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda):*

*- Cuando una oferta sea considerada, en principio, como baja anormal por*

*aplicación del criterio 1º, de detectarse posible incumplimiento de las retribuciones salariales del Convenio, los licitadores deberán presentar, en el plazo máximo de cinco días hábiles, informe que justifique su oferta y precise as condiciones de la misma que garanticen la aplicación de las retribuciones mínimas de Convenio.*

*- Cuando una oferta sea considerada, en principio, como baja anormal por aplicación del criterio 2º, de encontrarse 10 puntos porcentuales por debajo de la media de todas las ofertas, descartadas las rechazadas de acuerdo al criterio 1º, los licitadores deberán presentar, en el plazo máximo de cinco días hábiles, informe que justifique la valoración de la oferta económica en DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEAMIENTO Subdirección General de Normativa 6 de 8 particular en lo que se refiere al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar la prestación, o la posible obtención de una ayuda de Estado, conforme al art. 149 LCSP”.*

La recurrente manifiesta que contra el informe de 17 de diciembre de 2020 sobre la viabilidad de su oferta presentó escrito de alegaciones el 21 de enero de 2021, en virtud de lo dispuesto en los artículos 44.3 de la LCSP y 76 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que ni se llegó a valorar por el Ayuntamiento, lo que supone un error de valoración en los actos de trámite que perjudica gravemente los intereses de la UTE, pues antes de la adjudicación, es posible la corrección de defectos apreciados durante el proceso de licitación. Así, una corrección a tiempo de la incorrección detectada habría permitido salvar la legalidad de actos posteriores y en particular, de la adjudicación; máxime cuando el error se evidencia de un modo objetivo, sin necesidad de realizar juicios valorativos y conlleva la vulneración de los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y libre competencia entre los licitadores, no garantizando tampoco la mejor relación calidad precio buscada por la administración.

La UTE alega que no debiera haberse producido la exclusión de su oferta, puesto que en función de la documentación aportada queda suficientemente justificada la obtención transparente del precio de la oferta sin vulnerar la normativa laboral en lo que se refiere a la aplicación de los convenios sectoriales, basándose en la estimación de unos rendimientos del trabajo obtenidos a partir de hipótesis conservadoras avaladas por informes técnicos de tiempos para la toma de datos que se demuestran en el documento de alegaciones de 19 de enero de 2021, que han sido verificados en su puesta en práctica mediante un diagrama de flujos que se explica (ante la incompreensión inicial de los instructores del procedimiento), y a un estudio detallado y transparente de los costes indirectos implicados en el proceso, sin olvidar destinar una cantidad para imprevistos y los posibles gastos derivados de la suscripción de un seguro de protección de datos frente a hackers. Todo ello garantiza que el servicio a prestar se realice correctamente y cumpliendo con todos los requerimientos del pliego en lo que se refiere a calidad, cantidad y plazo de entrega de la documentación requerida (incluidas las mejoras ofertadas) en consonancia con los objetivos de transparencia, de una mejor relación calidad-precio, y de lograr servicios de gran calidad, mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

La interpretación de la anormalidad según el criterio 1 dada al pliego durante el procedimiento de evaluación de ofertas, conlleva que todas las ofertas presentadas en la licitación debieran considerarse como incursas en precios anormales por incumplimiento de este criterio 1 del PCAP, dado que en su ANEXO II pide que la baja se aplique de forma lineal sobre los precios unitarios en cuya confección sólo inciden los costes del convenio y las horas de dedicación. Sin haber relación alguna con los gastos generales y el beneficio industrial, la aplicación lineal de la baja, bien modifica las horas que son inamovibles según la interpretación del adjetivo vinculante por parte de las redactoras del Informe y del Acta; bien, modifica los salarios del convenio, lo que tampoco es posible de acuerdo al art. 102.3 de la LCSP. En ambos casos estaríamos ante una oferta anormal según el criterio 1 de anormalidad del pliego; y por consiguiente, habría que proponer la justificación de todos los costes de la oferta a la empresa del adjudicatario del mismo modo que se ha hecho para las dos ofertas

excluidas; actuar de otro modo significaría conculcar los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; así como la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

El hecho de que en el *“informe de valoración de los criterios valorables en cifra y porcentajes y propuesta de adjudicación de contrato”* de 18 de diciembre de 2020, en cuyo punto 3.1 se indica que *“se consideró que existía presunción de incumplimiento del convenio de referencia en aquellas bajas que superaran el 19%”* podría considerarse una presunción arbitraria que no se justifica y discrimina a aquellos licitadores que superan esta cifra aún sin estar incurso en la antiguamente llamada baja temeraria, lo que a su vez va en contra de la selección de la oferta económicamente más ventajosa. En cualquier caso, para la valoración de todas las ofertas debiera aplicarse el mismo criterio de imposibilidad de modificación de las horas y los salarios empleados para el cálculo de los costes unitarios que se ha empleado con la oferta de la UTE; lo cual produciría de facto la imposibilidad de aplicar una baja económica; extremo éste que entra en contradicción con numerosas cláusulas de los Pliegos.

El órgano de contratación por su parte manifiesta en primer lugar que el escrito de alegaciones presentado por la recurrente el 21 de enero no puede calificarse como un escrito de advertencia de defecto en la tramitación, previsto en el artículo 44.3 LCSP, entendiéndose que los licitadores estaban formulando oposiciones o reservas contra el acto de trámite cualificado adoptado por la mesa de contratación que les imposibilitaba a continuar en el procedimiento, derecho previsto en el artículo 87.1 del RGLCAP, por lo que la Subdirectora General de Contratación y Asuntos Generales intentó, mediante la contestación remitida el 28 de enero, reconducirles a la interposición de un recurso especial en materia de contratación, de conformidad con la Resolución 123/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) de 27 de marzo.

Sobre la justificación de las recurrentes reitera lo informado por la Subdirección General de Normativa, indicando respecto a los costes directos que la oferta era un

porcentaje lineal de baja a aplicar a todos los precios unitarios, sin más particularizaciones, ni consideraciones respecto al número estimado de fichas a ejecutar de cada tipo, que es estimado y tiene carácter de máximo. La recurrente distingue entre fichas completas nuevas y fichas de revisión por obras, cuando el Pliego establece un único precio unitario para la ficha completa tipo o trabajo parcial, sin distinción. Los precios ofertados por la empresa serían los que resultaran de aplicar a todos los unitarios definidos en el contrato la misma baja del 20%. En su justificación la empresa no ha tenido en cuenta este hecho y hace referencia a más tipos de precios unitarios que los establecidos en los Pliegos, no quedando claro cuáles son los términos de la oferta que se está analizando. Además, “reorganiza” la dedicación del personal, sin tener en cuenta que en la cláusula 20 del Pliego relativa a la justificación de bajas anormales se establece que *“Para la determinación de dicho incumplimiento se tendrán en cuenta de forma vinculante la estimación de horas atribuidas para cada grupo salarial que consta en el Informe económico que justifica la determinación de los precios unitarios del contrato, establecidos por unidad de ficha”*. En cualquier caso, la empresa justifica su propuesta de modificación de rendimientos como resultado de mejoras tecnológicas basadas en utilización de Tablet con escáner, lápiz óptico y conexión WIFI, que se da por supuesto en los tiempos vinculantes estimados en el contrato, y en el levantamiento de planos con escáner 3D que, en este caso, en el que la definición planimétrica que se pide en las fichas es a nivel de planta, no justifica la alta cuantía de mejora en el rendimiento de los trabajos de tomas de datos a recabar que se declaran. Esta aportación tecnológica sí tendría ventaja en el levantamiento de planos completos que se ofrecen como mejora, que afectaría a un máximo de 40 unidades, y que, si se ha tenido en cuenta en su valoración, con dedicaciones muy bajas de arquitecto superior (1 hora) y de delineante (3 horas) para el trabajo a realizar. Respecto a la reducción planteada en las horas de historiador para revisión de fichas por obras, el licitador está presuponiendo que se trata de completar datos, lo que no puede considerarse así de modo general, pues se ha detectado que en muchos casos no existe reseña histórica alguna, o es muy deficiente y sin documentar, por lo que se debe realizar una investigación que requiere del tiempo medio mínimo de dos horas estimado en el informe económico. No se explica en el documento el diagrama de flujo semanal de trabajo aportado ni se entienden los datos incluidos en el cuadro que se aporta

denominado Número de Fichas según Pliego, y su incidencia sobre el análisis realizado. El cuadro relativo a personal y la determinación de los porcentajes de dedicación y coste directo mensual de cada tipo de personal se basa en la estimación de horas de dedicación modificada respecto a los datos considerados vinculantes y cuya alta cuantía de reducción de tiempos, en cualquier caso, no se considerarían justificadas con las mejoras planteadas.

En cuanto a los costes indirectos se definen de manera exhaustiva cada uno de los conceptos, si bien su repercusión sobre los costes de personal se basa en el porcentaje de dedicación que se ha calculado modificando los rendimientos de personal fijados como vinculantes en la cláusula 20 del PCAP, ya citada. Por otro lado, hay que tener en cuenta que los gastos generales que la empresa declara son un 18,14% del precio total de su oferta, lo que supone un 23,75% sobre los precios directos, cuantía muy elevada y que además incluye una importante inversión en equipos y software a amortizar. Este hecho condiciona en exceso la viabilidad económica de la oferta por el número y tipo de fichas que se ejecuten, que en el global del contrato por precios unitarios es estimado y con carácter de máximo.

Por otra parte, en relación a la errónea interpretación del parámetro para la determinación identificación de las ofertas anormales mantiene el Ayuntamiento que el criterio se ha establecido de manera clara, objetiva y determinada en el PCAP, tal y como exige el artículo 149 LCSP. Además, dicho parámetro de anormalidad se encuentra estrechamente relacionado con la protección del derecho laboral, al tener por objetivo que las empresas cumplan con las retribuciones mínimas exigidas por convenio, y con lo dispuesto en el artículo 149.4 párrafo quinto de la LCSP. Asimismo, advierte que los parámetros para la identificación de bajas anormales no fueron impugnados ni en vía administrativa ni jurisdiccional.

Por último, plantea que los precios unitarios que figuran enumerados en el apartado 5 del Anexo I al PCAP, y sobre los que se solicita oferta al licitador, no se integran únicamente por los costes directos, sino que incluyen también la parte proporcional de costes indirectos, incluidos gastos generales y beneficio industrial,

como se aclara en dicho apartado. Por tanto, es perfectamente posible ofertar una baja sobre estos precios fijando como vinculante el número de horas estimadas y los salarios de convenio, pues existen estos otros factores estimados que están repercutidos sobre los precios unitarios fijados en el apartado 5 del Anexo I al PCAP, que le permiten proponer una baja adaptada a sus circunstancias particulares, cumpliendo el Convenio y el criterio del carácter vinculante de las horas que se fija en el Pliego.

Este Tribunal en primer lugar ha de recordar que la propuesta de rechazo de la mesa de contratación de las ofertas incursas en baja anormal o desproporción, se considera por los Tribunales de Contratación un acto de trámite no cualificado, por no decidir la adjudicación, ni determinar la imposibilidad de continuar en el procedimiento, pues corresponde únicamente al órgano de contratación la competencia para rechazar la oferta, conforme a lo dispuesto en el artículo 149.6 de la LCSP. Por ello se vienen inadmitiendo los recursos contra las citadas propuestas, sin que tampoco se produzca indefensión, dado que, en todo caso, cabe la interposición de recurso contra la adjudicación del contrato, caso de que confirme la propuesta. Además, como manifiesta la recurrente, el artículo 44.3 de la LCSP posibilita poner de manifiesto los defectos de tramitación, que afecten a actos no susceptibles de recurso especial por no estar contemplados en el apartado 2, al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación a efectos de su corrección con arreglo a derecho, sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación, en su caso.

En cuanto al fondo del asunto interesa destacar que en la tramitación del expediente de contratación se cumple con lo dispuesto en los apartados 19 y 20 del Anexo I del PCAP relativos a criterios de adjudicación y ofertas anormalmente bajas y se ha seguido el procedimiento establecido en el artículo 149 de la LCSP.

El artículo 149 de la LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Como viene manifestando este Tribunal en anteriores resoluciones, la justificación de una oferta es la acción de explicar, aduciendo razones convincentes o

alegando por otros medios, la viabilidad y acierto de una proposición, en los términos en que fue presentada al procedimiento licitatorio. Consiste pues, en la aclaración de los elementos en que el licitador fundamentó su oferta y en la verificación de que, conforme a dicha aclaración, la misma es viable de forma tal que la ejecución de la prestación que constituye el objeto del contrato queda garantizada, en el modo y manera establecidos en los pliegos de condiciones.

Así, es regla común general en el Derecho español, por influencia del Derecho Comunitario, la de adjudicar el contrato a favor de la oferta económicamente más ventajosa, estableciéndose como excepción que la adjudicación pueda no recaer a favor de la proposición que reúna tal característica cuando ésta incurra en valores anormales o desproporcionados, sin que implique como hemos dicho la exclusión automática, sino la necesidad de conferir trámite de audiencia para que el licitador justifique la viabilidad económica de su proposición, recabando los asesoramientos técnicos procedentes, sin que sea necesaria una prueba exhaustiva, bastando acreditar una convicción de que el licitador será capaz de ejecutar plena y satisfactoriamente el contrato. Si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora.

El segundo paso del procedimiento contradictorio es el informe técnico valorando la justificación presentada. Según lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP corresponde al órgano de contratación considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes de asesoramiento técnico estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. De acuerdo con ello, es imprescindible que el informe de los servicios técnicos esté suficientemente motivado, a los efectos de que la Mesa de contratación primero, en su propuesta, y el órgano de contratación después, puedan razonar o fundar su decisión. De no cumplirse con el requisito de motivación antes expuesto, la decisión discrecional del órgano de contratación calificando una oferta de anormal o desproporcionada, cuando no constan en el expediente las circunstancias que el citado órgano tomó en consideración en el momento de adoptar la

correspondiente decisión, podría ser considerada arbitraria.

En todo ello se debe resaltar que la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no, corresponde al órgano de contratación que la adoptará a la vista de las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y teniendo en cuenta los informes preceptivos emitidos por los servicios técnicos, sin que las alegaciones ni los informes tengan carácter vinculante.

En este momento la función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, no siendo posible la sustitución del juicio técnico del informe ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento que como ya se ha dicho corresponde exclusivamente al órgano de contratación. Los elementos de control serían además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable excluyendo toda posibilidad de arbitrariedad.

Se observa en el expediente que tanto la justificación de su oferta por parte del recurrente como la motivación de la exclusión por el órgano de contratación están amplia y debidamente argumentadas. Asimismo, se constata que la redacción del parámetro 1º del apartado 20 del Anexo I del PCAP es clara y evidente, por lo que no se considera necesario realizar interpretación alguna *“in claris non fit interpretatio”*, sencillamente solo cabe su aplicación. En este sentido es importante señalar, como menciona el órgano de contratación en su escrito de alegaciones, que el PCAP no ha sido objeto de impugnación en este punto en el momento procedimental oportuno.

A estos efectos resulta de interés citar la reciente Sentencia 398/2021, de 22 de marzo del Tribunal Supremo que en recurso de casación mantiene:

1º Es jurisprudencia constante de esta Sala que los pliegos son la ley del contrato y una vez aceptados, al no impugnarse en plazo, no pueden ser impugnados extemporáneamente: se tienen por firmes y consentidos, sin perjuicio de acudir al procedimiento de revisión de oficio, todo ello conforme al artículo 41 de la LCSP.

2º Tal regla general se basa en obvias razones de seguridad jurídica, por lo demás comunes a la preclusión de todo plazo impugnatorio, tanto si se trata de recursos administrativos ordinarios o el especial como el jurisdiccional; además en el ámbito contractual hay que añadir las razones de buena fe que presiden la vida del contrato: no la habrá si se aceptan y no se impugnan los pliegos, y se reacciona sólo cuando su aplicación resulta adversa.

3º En consecuencia, de no impugnarse los pliegos quedan convalidados, salvo que se inste su declaración de nulidad de pleno Derecho por el cauce ordinario de la revisión de actos firmes; y aun así la jurisprudencia siempre ha declarado que esa posibilidad debe administrarse con prudencia, debe ser una posibilidad apreciada excepcional y restrictivamente (cfr. sentencia 1615/2018, de 14 de noviembre, de esta Sección, recurso de casación 4753/2017).

4º A esta jurisprudencia se añade la ya citada sentencia eVigilo, que matiza la regla general de inatacabilidad de los pliegos consentidos. Así en lo procedimental el plazo preclusivo para impugnarlos se inicia cuando el licitador "tuvo o debiera haber tenido conocimiento de la alegada infracción", y en lo sustantivo esa infracción se concreta en qué pliegos le sean "incomprensibles o [carezcan] de claridad". En otras palabras, es posible la impugnación indirecta cuando un "licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación [sino] hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, informó exhaustivamente sobre los motivos de su decisión". Obviamente tales circunstancias deben estar probadas.

En el rechazo de la proposición de la recurrente se ha tenido en cuenta de forma vinculante la estimación de horas atribuidas para cada grupo salarial que consta en el Informe económico que justifica la determinación de los precios unitarios del contrato, establecidos por unidad de ficha, criterio plenamente legal y consentido por el recurrente al presentar su proposición, según prevé el artículo 139.1 de la LCSP, recogido expresamente en la cláusula 23 del PCAP *"La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de*

*las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen el contrato, sin salvedad o reserva alguna*". Igualmente conviene citar que el apartado 4 del artículo 149 de la LCSP al regular las ofertas anormalmente bajas dispone que *“En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201 LCSP”*.

Por todo lo expuesto este Tribunal, en virtud de lo establecido en el apartado 20 del Anexo I del PCAP, lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP, y de la procedente aplicación del criterio de discrecionalidad técnica, considera que debe respetar los resultados de la valoración sobre la no viabilidad de la oferta presentada por la recurrente efectuada por el órgano de contratación, desestimándose el recurso presentado por la UTE al no apreciarse vulneración de lo dispuesto en los pliegos que rigen la contratación, ni en la LCSP, y sin que conste en la decisión impugnada desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación, ni error manifiesto.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de las empresas con compromiso de constituirse en U.T.E. Pesquera y Asociados Arquitectos S.L.P/ Concursos Públicos S.L./ Urbex Arquitectura S.L.P./ Reno Arqueología S.L., contra su exclusión del procedimiento de contratación y el acuerdo de adjudicación del “Contrato de servicios de actualización de datos y valoración de edificios y espacios para la revisión del catálogo de bienes y espacios protegidos del

Plan General de Ordenación Urbana para el Área de Gobierno de Desarrollo Urbano” del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2020/00644, adoptado mediante Decreto del Delegado del Área de Gobierno de Desarrollo Urbano, de fecha 6 de abril de 2021.

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.