

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO DE EXTREMADURA COMO TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE EXTREMADURA.**

RESOLUCIÓN N° 385/2015, de 21 de julio de 2015

Recurso contractual tramitado en este Consejo con el n° **286/2015**, interpuesto por D^a. M^a Nieves, actuando en nombre y representación de la entidad X S.L. en fecha 17 de junio de 2015, ante este Tribunal, contra el **acto de exclusión por baja desproporcionada** en el expediente de contratación **EASP15-004 “Servicio de consultoría para formar y asesorar a los establecimientos participantes en el Programa de Formación y Asesoramiento Pequeño Comercio Minorista de Extremadura 2015”** tramitado por X, S.L.U.(Referencia REC 1/2015)

Ha sido Ponente el Excmo. Sr. D. Andrés Eleno Eleno, con la asistencia del Letrado D. José Manuel Rodríguez Muñoz acordándose la Resolución por unanimidad, y resultando los siguientes,

ANTECEDENTES

1.- Con fecha 4 de febrero de 2015 se hizo pública la convocatoria para la licitación del contrato de servicio de “Consultoría para formar y asesorar a los establecimientos participantes en el Programa de Formación y Asesoramiento Pequeño Comercio Minorista de Extremadura 2015”, mediante procedimiento abierto y con un importe de licitación de 335.750,00 euros, IVA excluido.

2.- El 8 de mayo de 2015 tuvo lugar la apertura del “Sobre 3 Oferta Económica y Documentación para la valoración de criterios cuantificables de forma automática”, advirtiéndose tras la misma que las ofertas presentadas por las empresas X, S.L., X, S.L. Y X, S.L., incurrían en valor anormal o desproporcionado, a la vista de lo establecido en la cláusula 13 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

3.- La Mesa de Contratación, en su sesión de fecha 8 de mayo de 2015, propone dar audiencia a los licitadores incurso en baja temeraria para que justifiquen la valoración de su oferta y precisen las condiciones de la misma.

4.- Con fecha 13 de mayo de 2015, la mercantil X, S.L., previa audiencia del Órgano de Contratación por un plazo de 3 días hábiles, presentó aquella justificación que entendió suficiente para justificar los valores anormales de su oferta y garantizar una correcta ejecución del contrato.

5.- Vista la documentación presentada, el 28 de mayo de 2015, la Mesa de Contratación emite informe proponiendo la inadmisión de la oferta presentada por dicha mercantil. Asimismo, con fecha 1 de junio de 2015, se adopta la decisión de inadmitir la oferta presentada y acordar su exclusión del procedimiento de adjudicación del expediente referido.

6.- Contra la decisión del órgano de contratación de exclusión por baja temeraria, la entidad X, S.L. interpuso el día 17 de junio de 2015 recurso especial en materia de contratación mediante el que se solicitaba que se declare la retroacción del expediente al momento anterior a la exclusión, ordenando su continuación en el procedimiento de contratación.

7.- Con fecha 22 de junio de 2015 se dio traslado del recurso interpuesto a la X, S.L.U., solicitándoles la remisión del expediente administrativo e informe y demás particulares que previene la ley. Documentación que tuvo entrada, con fecha 26 de junio en el Registro de este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura referida al expediente de contratación EASP15-004 "Servicio de consultoría para formar y asesorar a los establecimientos participantes en el Programa de Formación y Asesoramiento Pequeño Comercio Minorista de Extremadura 2015", con informe del órgano de contratación.

8.- El 1 de julio de 2015 se acuerda por el Tribunal admitir el recurso especial en materia de contratación, y se procede a emplazar a la mercantil X, interesada en el procedimiento, al objeto de evacuar trámite de alegaciones.

9.- El 10 de julio de 2015 la mercantil X presenta escrito de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La competencia para resolver el recurso especial en materia de contratación corresponde al Consejo Consultivo de Extremadura, como Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, a tenor de lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma y de conformidad con lo dispuesto en la Disposición final segunda de la Ley 13/2015, de 18 de abril, de Función pública de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Segundo.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa X S.L., para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero.- El acto objeto del recurso consiste en el Acuerdo de exclusión por baja temeraria, de la empresa recurrente, en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 207.000 euros, en consecuencia es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 40 de la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido (TRLCSP) se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

El contrato tiene la calificación de contrato de servicio, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del TRLCSP, con base en la concurrencia de las circunstancias previstas en los artículos 137, 190 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y en las restantes normas que le resulte de aplicación.

De conformidad con lo establecido en los artículos 13 y 16 del TRLCSP, el contrato está sujeto a regulación armonizada, a los efectos de publicidad en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y le resulta de aplicación el régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de conflictos, previstos en los artículos 40 y siguientes del TRLCSP.

La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo de 15 días hábiles desde la remisión de la notificación del acuerdo de adjudicación, establecido en el artículo 44.2 TRLCSP.

Cuarto.- La cuestión de fondo esencial planteada en el recurso admitido es determinar si rechazar la justificación aportada por “X S.L.” en relación con su oferta anormalmente baja; en consecuencia, excluirla del procedimiento de contratación, vulnera la normativa de la contratación pública.

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación del órgano y la Mesa de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (TRLCSP y normativa de desarrollo) y sus principios, y, en especial, al PCAP que, junto con el Pliego Técnico, constituyen la ley del contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

Como es sabido, la técnica de baja anormal o desproporcionada se fundamenta en la previsión del artículo XIII.4 del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio y el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE., que contiene una previsión similar.

El TRLCSP previene, sobre la imposibilidad de adjudicar un contrato cuando *«el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de la inclusión en la misma de valores anormales o desproporcionados»*, y el 152 TRLCSP regula esta técnica distinguiendo en función de que exista un único criterio, el precio, o varios.

El TRLCSP, en cumplimiento de la doctrina del TJUE (entre otras, Sentencia 27 de noviembre de 2001, *Impresa Lombardini SpA. v. Impresa Generale di Costruzioni*), considera que, al margen del importe del contrato, la calificación de una oferta como anormalmente baja es presunta y se requiere siempre, en todo caso, solicitar del o de los empresarios afectados una justificación o defensa de las razones que han llevado a presentar una proposición que es considerada desproporcionada o anormal, requiriéndose el asesoramiento del servicio técnico correspondiente.

Los argumentos aportados (ahorros en el procedimiento de ejecución del contrato, soluciones adoptadas, condiciones favorables para la ejecución contractual, ayudas estatales otorgada sin contravenir las disposiciones comunitarias, 152.3 TRLCSP) pueden entenderse justificadores, o no, de la oferta y de sus condiciones.

Así, debe comenzar señalándose que, en aplicación de la posibilidad contenida en el artículo 152 TRLCSP, el PCAP se remite al Reglamento de la Ley en este caso los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición

no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Así, los pliegos indican (Aptdo. 13.2):

“En caso que se identifiquen ofertas anormalmente bajas a las que se refiere el art. 152 del TRLCSP, los parámetros para el cálculo de éstas se ajustarán a lo establecido en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), otorgando a la empresa un plazo de tres días hábiles para la justificación de este hecho. Dicha información, así como los informes técnicos necesarios serán evaluados por el Órgano de Contratación, que acordará la adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del TRLCSP.

Si las empresas pertenecientes a un mismo grupo, en la forma en que se define al grupo de empresas en el artículo 42 del Código de Comercio, presentasen distintas proposiciones se tomará, para aplicar el régimen de apreciación de ofertas anormales o con valores desproporcionados, la oferta más baja, produciéndose la aplicación de los efectos derivados del procedimiento establecido para la apreciación de ofertas anormales o desproporcionadas a las restantes ofertas formuladas por las empresas del grupo.

A la vista de la documentación presentada y de los informes técnicos emitidos sobre las ofertas anormales, en su caso, se establecerán las empresas admitidas y excluidas en esta fase y se encargará por la Mesa Informe técnico de valoración”.

Así, hay que acudir al artículo 84.4 del RGLCAP, que dispone que “Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía”.

Sentado el parámetro objetivo, que concurría en la oferta de la recurrente, dado que el importe de licitación fue de 335.750 €, IVA excluido, su oferta fue de 186.005,5 €, estando fijado el importe de las bajas anormales para el procedimiento con 17 licitadores, en 186.661,87 €.

En este caso, el TRLCSP obliga a dar audiencia al licitador que la haya presentado, y sin duda posibilita que pueda resultar adjudicatario un licitador inicialmente incurso en una baja anormal o desproporcionada.

En cuanto a la consideración de la empresa pública contratante, de que la justificación realizada por la recurrente es inadecuada, fundamentalmente por no estar de acuerdo en las medidas de ahorro y abaratamiento de costes que justifica la empresa licitadora, y por considerar que algunos costes de personal están por debajo de la aplicación de un Convenio colectivo que consideran aplicable, procede manifestar prima facie, según doctrina consolidada del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), que se ha pronunciado sobre la cuestión en diversas resoluciones, entre otras en la de 9 de febrero de 2011, dictada en el recurso número 64 de 2010, que:

«...la apreciación de que la oferta contiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiera presentado. De acuerdo con ello la apreciación de 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, no siendo posible su aplicación automática. Ello motiva que el artículo 136 de la Ley de Contratos del Sector Público en su apartado 3 establezca que “cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en 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. En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente”».

Y concluye el TACRC en la resolución antes mencionada -cuya argumentación comparte este Tribunal-, que *«en definitiva la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos. Evidentemente ni las alegaciones mencionadas ni los informes tienen carácter vinculante para el órgano de contratación que debe sopesar adecuadamente ambos y adoptar su decisión en base a ellos».*

En el caso objeto del presente recurso, el procedimiento se ha seguido en los términos ajustados a las exigencias legales, en cuanto que se ha recabado el informe al licitador que formuló la oferta presuntamente desproporcionada, se ha presentado en el plazo concedido la documentación solicitada, y se ha emitido motivadamente el dictamen correspondiente sobre tal circunstancia, en el informe de la Mesa de contratación como el órgano de contratación.

Recordemos que el citado artículo 152.4 del TRLCSP dispone que: *“Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación”.*

Pero que no es menos cierto que el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE, pendiente de trasposición, insiste que *“El poder adjudicador evaluará la información proporcionada consultando al licitador. Solo podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos (...)”.*

En el supuesto que nos ocupa, considera este Tribunal que el informe de justificación de la baja ofertada por la recurrente es suficiente y razonado, sin que sea desvirtuado por el informe de la empresa licitadora que justifica la exclusión.

Recordemos al respecto que el TACRC, en doctrina que este Tribunal hace propia, en Resolución 42/2013, de 23 de enero, que:

“la valoración acerca de la posibilidad de cumplimiento del contrato por parte de la empresa que se encuentra en “baja temeraria”, con base en la justificación presentada por la empresa y en los informes técnicos recabados al efecto, constituye una manifestación particular de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, en relación con la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las potestades discrecionales y, en particular, en relación con la actuación de la Mesa de contratación en un expediente concreto al formar su criterio acerca de la viabilidad de una proposición que incluye valores desproporcionados o anormales, lo que necesariamente se encuentra vinculado a la formulación de un juicio de valor al respecto.

En este sentido debe apuntarse que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y como ha tenido ocasión este Tribunal en distintas Resoluciones de señalar, sólo en aquéllos casos en que la valoración efectuada por la Mesa de contratación deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental cabría entrar en su revisión, sin que se trate, a la hora de apreciar la posible existencia de error en la valoración, de realizar “un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos”

(Resolución de este Tribunal núm. 93/2012) –este criterio, si bien se emite en relación con la valoración efectuada por la Mesa de los criterios de adjudicación no valorables mediante fórmula sino dependientes de juicios de valor, resulta extrapolable a la valoración efectuada en relación con la suficiencia de la justificación presentada por una empresa acerca de la viabilidad de su proposición, cuando éste se encuentra en “baja temeraria”.

Siguiendo el criterio anterior, hemos de manifestar que varios son los elementos que nos inducen a apreciar que *se ha incurrido en varios errores de hecho* en la valoración por la empresa pública contratante del informe justificativo de la recurrente de su baja.

En primer lugar, no podemos olvidar que **se trata de la empresa que ha prestado ese mismo servicio en 2014**, por lo que su experiencia en el ejercicio de funciones, si no idénticas, si muy similares a las que fuera a realizar en 2015, es más que evidente, y le permitiría a priori disponer de un conocimiento cabal de los costes y gastos que pudieran ser recortados a fin de ofrecer una oferta más económica y competitiva.

En segundo lugar, nos encontramos ante una **situación de baja desproporcionada por una cantidad ínfima** (unos 656 € sobre 335.750 €, IVA excluido). A este respecto, recientemente el TACRC, ha determinado en su Resolución nº 41/2015, de 14 de enero, que cuando, como era el caso, *“la desproporción de la oferta es mínima”*, y en cuanto a la motivación de la exclusión, *“la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin*

comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige de una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del licitador. No se trata, por tanto, de que éste justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo; obviamente, tales argumentos o justificaciones deben ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta".

En este caso, insistimos, la razonabilidad y pormenorización de la justificación de su oferta por la recurrente es más que suficiente, plausible y aclaratoria.

Y por el contrario, la justificación de su exclusión por la licitadora no es admisible en algunos aspectos de peso, en los que incurre en errores de hecho y apreciación de la justificación.

En primer lugar, la empresa pública cuestiona que la justificación que la licitadora hace de su oferta en términos de costes de recursos humanos resulta de imposible ejecución por el hecho de que dichos costes superan las tablas salariales del convenio colectivo aplicable.

Razona la empresa pública contratante: *"Para acreditar la correcta ejecución del servicio de asesoramiento individualizado se requerirían al menos 7.695 horas, que por importe de 97.200 euros, supondría una remuneración por hora al consultor que se situaría por debajo de lo estipulado en el XVI Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Consultarla y Estudios de Mercado y de la Opinión Pública".*

Dejando al margen la cuestión sobre si esta circunstancia, de justificarse por la empresa costes de trabajadores sometidos a ese Convenio pudiera ser causa de exclusión por baja temeraria, hemos de advertir que, en el caso que nos ocupa, resulta un argumento incongruente.

Y lo es por cuanto la empresa recurrente insiste que el personal cuyos costes detalla no está sometido a Convenio Colectivo alguno por ser objeto de una relación jurídica mercantil, presumimos, por el tipo y el perfil de actividad, docente, un arrendamiento de servicios. Así lo explicaba la recurrente en su justificación de la oferta incurso en baja anómala:

"En esta partida, destacar que el equipo técnico formado por 7 consultores destinados a la asesoría individual, 4 formadores grupales, 1 coordinador y 1 dirección técnica son en su mayoría "personal freelance" de la empresa, profesionales habituales en situación de alta como autónomos y cuya actividad económica está registrada en la Seguridad Social con una categoría. (se adjuntan documentos de Altas de cada uno).

Asimismo la relación contractual de la empresa con ellos es "Mercantil" no en "Régimen General", por lo tanto sus condiciones no se rigen por ningún convenio General, sino por el "Código de Comercio", en el que dos entes llegan a un acuerdo de comercio por el que se intercambian unos servicios a cambio de una remuneración "tipo X", consensuada por las dos partes, y especificada y firmada en un contrato de prestación de servicios profesionales. En ese contrato se plasma todo lo que implica la prestación del servicio, su duración, su remuneración, su calidad, conceptos incluidos, sus obligaciones

tributarias, sus características, condiciones y consecuencias de no cumplirlas por ambas partes. (se adjuntan precontratos firmados por cada uno)".

Repárese además que dicha partida es la más cuantiosa del contrato (114.900 €), por lo que queda despejado uno de los óbices de mayor peso que oponía la empresa pública contratante para justificar la exclusión de la recurrente.

Pero además, incurre de nuevo la empresa pública contratante en un **error al conceptuar el recurso a formadores externos por parte de la recurrente como un supuesto de subcontratación**. Recordemos que el Pliego de cláusulas que rige el contrato impedía que se subcontratase prestaciones objeto del contrato por más del 60% del presupuesto de adjudicación (cláusula 25).

Como cabalmente razona la empresa licitadora en su recurso:

"La ejecución del proyecto, indudablemente, va a ser realizada por X, SL., no obstante ello, valiéndose mediante contrato mercantil de formadores y consultores, sin que ello suponga, en primer lugar, que son éstos quienes van a ejecutar dicho proyecto y, en segundo lugar, que éstos adquieran responsabilidad alguna para con X.

El Decreto 158/2008, de Extremadura, de 25 de julio, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en materia de formación de oferta, y las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a su financiación en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su artículo 21.2 establece: "La entidad beneficiaria podrá subcontratar parcial o totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en este Decreto, la realización de la actividad formativa. La contratación de personal docente para la impartición de la formación subvencionada por parte del beneficiario no se considerará subcontratación."

En este mismo sentido se pronunció la Junta de Aragón en su Anuario Aragonés del gobierno Local: La subcontratación no se trata de una mera puesta a disposición de medios, sino de la asunción de una obligación de realización efectiva de la prestación por parte del subcontratista, con sus medios que, solo en este sentido, están a disposición del contratista principal, si bien no es éste quien va a realizar la prestación. Es decir, la subcontratación es más que una mera puesta a disposición de medios pues conlleva la asunción de una obligación de hacer por el subcontratista."

De cuanto se ha expuesto en este apartado se deduce que la contratación mercantil de consultores no puede ser considerada subcontratación.

Menos aún debe ser considerado (como también expone el informe de exclusión) como subcontratación la compra de los 405 tableros del juego del comercio excelente, así como la plataforma de e-learning, o las reservas de las salas (que son gratuitas), pues esto no es otra cosa que dotarse del material necesario para poder ejecutar en condiciones el proyecto".

De lo anterior, este Tribunal entiende que la decisión del órgano de contratación de la empresa pública de excluir a la empresa recurrente por baja temeraria no se ajusta a Derecho, por cuanto no rebate con criterios congruentes la justificación técnica de tal baja efectuada por la empresa recurrente, ultrapasando la discrecionalidad técnica en la

apreciación de tal justificación mediante argumentos irrazonables, por lo tanto, este Tribunal entiende que la oferta de la recurrente no debió ser excluida.

Por todo lo anterior, el Pleno de Consejo Consultivo de Extremadura en cuanto Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, **ACUERDA:**

Primero. Estimar el recurso interpuesto por Dña. Nieves, en representación de la sociedad X, S.L contra el acuerdo del órgano de contratación de exclusión de su oferta de licitación del contrato “Servicio de consultoría para formar y asesorar a los establecimientos participantes en el Programa de Formación y Asesoramiento Pequeño Comercio Minorista de Extremadura 2015” tramitado por X, S.L.U.; anular el acuerdo impugnado y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de la valoración de las ofertas económicas, entre las que se deberá incluir la de la recurrente.

Segundo. Declarar que no se aprecia 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 47.5 del TRLCSP.

Notifíquese a los interesados con la indicación que la resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, 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 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.