



Recurso nº 796/2025

Resolución nº 1053/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 10 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.C.P., en representación de la sociedad APDTIC PROFESIONALES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación y exclusión del lote 2, de la licitación convocada por la Autoridad Portuaria de Cartagena para la contratación de los servicios de *"canal de denuncias, asistencia jurídica en materia de transparencia y protección de datos y portal de transparencia"*, expediente 59/2024-DR, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 6 de noviembre de 2024 el órgano de contratación, la Autoridad Portuaria de Cartagena, publicó el anuncio de licitación del contrato de referencia, con un valor estimado de 231.658,07 euros y dividido en tres lotes.

Segundo. Con fecha 25 de noviembre de 2024 la mesa de contratación procedió a la apertura y calificación de la documentación administrativa, admitiendo, en lo que es relevante al presente recurso, al recurrente al lote 2 (asistencia jurídica en materia de transparencia y protección de datos).

En el mismo acto se acordó remitir la documentación a los técnicos para su evaluación y, recibida la misma, a aceptarla, otorgando a las ofertas las puntuaciones correspondientes.

Tercero. Con fecha 29 de enero de 2025 la mesa de contratación procedió a la apertura de los criterios evaluables automáticamente. Aprecia que la oferta de la recurrente ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja.



No consta en el acta de la mesa de contratación (que, como en el caso de la anterior, refleja varias sesiones de la misma, aunque sin precisar las fechas u horas en las que se produjeron) que el recurrente fuera requerido para justificar su oferta, ni que la justificación fueran evaluada por los técnicos, pero sin duda tales trámites fueron observados, puesto que consta en aquella que fue excluido porque la “[c]omisión técnica considera que la empresa no ha aportado argumentos suficientes para justificar la admisión de la oferta por el precio ofertado según se valora en el informe emitido”. Constan, por otro lado, en el expediente tanto la justificación de su oferta por el recurrente como el informe técnico emitido el día 13 de mayo de 2025.

En la misma sesión, la mesa de contratación acordó proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato.

Cuarto. Con fecha 9 de mayo de 2025 el presidente de la Autoridad Portuaria de Cartagena, acordó la adjudicación del contrato en los términos propuestos por la mesa.

Quinto. Con fecha 30 de mayo de 2025 se formula recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo referido. El recurrente impugna en su recurso el acuerdo de adjudicación del contrato, si bien realmente su impugnación se dirige frente a la exclusión de su oferta del proceso de licitación.

Alega que no se ha valorado debidamente la justificación de su oferta, y que el informe de valoración es arbitrario y no amparado por la discrecionalidad técnica de la Administración. Y que ninguno de los motivos alegados por el informe de la Comisión técnica y asumidos por el órgano de contratación es suficiente para justificar la exclusión. Seguidamente, el recurrente entra en detalle a combatir alguno de los elementos controvertidos de su oferta que habrían motivado el informe técnico desfavorable.

Y afirma que *“la motivación del informe técnico y, posteriormente, por añadidura, la de la propuesta de exclusión dictada por la mesa de contratación incurren en ARBITRARIEDAD por no justificar la exclusión del licitador APDTIC en un incumplimiento de los términos de los pliegos de contratación o de la normativa aplicable, o en la falta de viabilidad de la propuesta”*.



En segundo lugar, el recurrente alega que la mesa de contratación no solicitó que se le justificara ningún aspecto concreto de la oferta, sino que se limitó a enumerar literalmente y de forma genérica los apartados del punto 4 del artículo 149 de la LCSP. Trae a colación la doctrina de este Tribunal en virtud de la cual cuando el requerimiento sea vago y genérico la justificación puede ser realizada en términos recíprocos. Y señala que *“si la justificación presentada en respuesta a un requerimiento genérico se entiende insuficiente debería habersele solicitado a APDTIC la documentación precisa para comprobar aquellos aspectos que se consideran necesarios”*.

En tercer lugar, alega el recurrente la falta de motivación reforzada de la exclusión de su oferta. Expone que *“la mesa de contratación no ha acreditado suficientemente que la oferta no pueda ser cumplida, y tampoco justifica tal conclusión de manera suficiente y con la motivación especialmente rigurosa y reforzada”*.

Solicita la estimación del recurso, con anulación de su exclusión y retroacción de actuaciones para que su oferta sea admitida y evaluada junto con las demás.

Sexto. El órgano de contratación emitió informe con fecha de 26 de marzo de 2024. En dicho informe se defiende la exclusión y adjudicación impugnada.

El órgano de contratación transcribe el informe técnico de evaluación de la justificación de la oferta anormal de recurrente. A continuación, el órgano de contratación expone, en cuanto a la falta de especificación de los elementos a justificar en el requerimiento dirigido al licitador, que:

“la recurrente ignora el hecho de que la motivación ofrecida por la Comisión Técnica para justificar su propuesta de exclusión no deviene de la necesidad de obtener más datos o documentación que justifique otros extremos, sino que deviene de las propias declaraciones realizadas por la licitadora que, sin lugar a duda, y siendo suficientes en cuanto a su contenido, implican las conclusiones reflejadas en el apartado anterior, es decir, una insuficiente justificación. (...)”

Si bien se puede entender que el requerimiento es genérico por cuanto se limita a requerir la justificación sobre los aspectos enumerados en el art. 149 de la LCSP, no se ha valorado



negativamente la existencia de una justificación general de los costes, sino que el motivo del rechazo deviene de la imposibilidad de acreditar la viabilidad de la oferta en los términos expresados, con lo que, no genera perjuicios a la recurrente por una posible indefensión en cuanto a la justificación de su oferta incurso en anormalmente baja se refiere, sino que las propias declaraciones presentadas por la recurrente en su justificación de oferta, se muestran contrarias a aspectos esenciales del PPTP y por tanto motivan su inviabilidad".

En cuanto a la falta de motivación, señala el órgano de contratación que *"la Mesa de Contratación se basa para apreciar la justificación insuficiente de la oferta, en la argumentación fundamentada por la Comisión Técnica en su Informe de valoración de justificaciones de anormalmente bajas, cuya motivación ya indicada anteriormente, se encuentra suficientemente reforzada y especialmente rigurosa, y esa Mesa de Contratación hace como propia para fundamentar la procedencia de la exclusión. Dicha justificación a la que se remite la mesa, se encuentra publicada debidamente en Plataforma de Contratación desde el pasado 11 de marzo de 2025".*

Por todo ello, el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado a los restantes licitadores, con fecha 10 de junio de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. La adjudicataria, SYMLOGIC, S.L., presentó escrito de alegaciones con fecha 16 de junio de 2025. Hace afirmaciones sobre su cumplimiento suficiente de los requisitos para la prestación del servicio, destacando algunas bondades de su oferta. No alude propiamente al objeto del recurso.

Octavo. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este; dictó resolución de 19 de junio de 2025, acordando mantener la suspensión del expediente de contratación, en relación con el lote 2, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 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 (LCSP en adelante), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. De acuerdo con el artículo 44.2.c) LCSP, los acuerdos de adjudicación son susceptibles de recurso especial. Igualmente, de acuerdo con el art. 44.2.b) LCSP los acuerdos de exclusión de ofertas o de licitadores son susceptibles de recurso especial. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, cuyos actos son recurribles de conformidad con lo establecido por el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. El recurrente está legitimado de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. En efecto, la eventual estimación del recurso le permitiría ser reintegrado al procedimiento de licitación.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para la interposición de quince días hábiles del artículo 50.1.d) LCSP.

Quinto. Alega el recurrente, en primer lugar, la falta de concreción del requerimiento, que le habría impedido justificar adecuadamente su oferta.

Sexto. El recurrente se alza, según hemos relatado en los Antecedentes, contra su exclusión, al haber concluido la mesa de contratación que no había justificado la viabilidad de su oferta, reputada como anormalmente baja según los parámetros contemplados en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en adelante) al efecto.

Consta en el expediente el requerimiento de notificación realizado a la recurrente, que se limita a reproducir los términos del artículo 149.4 de la LCSP.

Según dijimos en nuestra Resolución 1607/2022 de 22 de diciembre,



“En este sentido, no resulta contrario, en principio, a la LCSP, un requerimiento que reproduzca textualmente el contenido del referido artículo 149.4 de la LCSP, siempre que permita al licitador conocer el alcance de la justificación que debe presentar.

Para valorar la suficiencia del requerimiento, por otro lado, hemos de partir de dos premisas:

(i) el requerimiento debe ponerse en relación con el contenido de la documentación del expediente conocida por los licitadores y, especialmente, con la conformación de la oferta que deben presentar los licitadores y con la configuración de los criterios para determinar la presunción de que la oferta ha sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja contemplados en los Pliegos y (ii) como dijimos en nuestra Resolución 124/2022 de 3 de febrero, el licitador es conocedor del marco legal en el que debe formular su justificación”.

Examinada la justificación de la justificación, cuyo pormenor expondremos posteriormente, no puede concluirse que los términos, indudablemente genéricos, en los que le ha sido formulado al recurrente el requerimiento de justificación de su oferta no le hayan permitido afrontarla adecuadamente. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Séptimo. El recurrente entiende, por otra parte, que su justificación ha sido completa y adecuada, suficiente para llevar al órgano de contratación a la conclusión de que puede ser ejecutada en sus términos.

Consta en el expediente la justificación presentada por el recurrente. Comienza manifestando que el nivel anormalmente bajo del precio ofertado deriva de su especialización y experiencia en materia de protección de datos y seguridad de la información y por la metodología y digitalización, basada en el uso de procesos y herramientas tecnológicas. Presenta a continuación un desglose de costes en el que estima un coste anual de mano de obra de 7.673 euros, a los que añade 891 euros de costes directos y 856 euros de costes indirectos, para obtener un total anual de 9.420 euros. Presenta a continuación una distribución de horas por perfil y tarea a realizar. Expone, para cada uno de los aspectos requeridos por la solicitud de justificación (sustancialmente los contemplados en el artículo 149.4 de la LCSP) las circunstancias que



le permiten reducir el precio de su oferta. Incluye, por último, un certificado de conformidad con el ENS categoría media y certificados de buena ejecución de servicios.

Por su parte, el informe de evaluación de la justificación presentada, se consideran los siguientes defectos de esta:

-El objeto de los trabajos no es únicamente el de prestar los servicios de delegado de Protección de Datos.

-El pliego de prescripciones técnicas (PPT en adelante) exige una serie de reuniones, tanto para coordinar los trabajos como para la formación a realizar al personal de la Autoridad Portuaria que no han sido tomados en consideración.

-En la justificación se prevén 68 horas en los dos años de duración del contrato para las tareas de asistencia jurídica, colaboración y resolución de consultas sobre transparencia y solicitud de derechos de acceso, basándose en los ahorros sustanciales de tiempos que permite la digitalización de los procesos. No obstante, la experiencia en contratos anteriores indica que estas tareas suponen un elevado número de horas de estudio y preparación de las respuestas y que, en todo caso, las horas referidas no alcanza las 250 horas por año establecidas en el PPT.

-El precio/hora del socio director no tiene en cuenta antigüedad, Seguridad Social y otros costes, y es sustancialmente inferior al precio de mercado.

Según señalamos en nuestra Resolución 1551/2022 de 15 de diciembre, procede el rechazo de la oferta reputada como anormalmente baja cuando la justificación no explique satisfactoriamente el bajo nivel de precios o costes propuestos por el licitador, sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista, técnico, jurídico o económico. Con respecto a estas últimas, en la Resolución referida señalamos,

“Para ello, es preciso poner de manifiesto la lógica que subyace tras la conformación de lo que podríamos considerar la dimensión económica del contrato. Podemos empezar señalando que, como hemos dicho en muchas ocasiones, la corresponde al órgano de



contratación determinar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer (Resolución 345/2021 de 9 de abril). Definidas las prestaciones que configuran en último extremo el objeto del contrato, la LCSP impone al órgano de contratación la determinación de la contraprestación económica que percibirá el adjudicatario, que debe ser adecuada al precio general del mercado, por un lado, y también suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato, como establece el artículo 102.3 de la LCSP. Para lograr que el precio finalmente fijado en el procedimiento de licitación respete los dos requisitos enunciados, la LCSP impone al órgano de contratación determinar un límite superior («el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido», según determina el artículo 100.1 de la LCSP), el Presupuesto Base de Licitación, que, además, debe ser «adecuado a los precios de mercado» (artículo 100.2 de la LCSP) y un límite inferior, que podemos identificar con las ofertas formuladas con valores que las hacen anormalmente bajas.

(...)

En definitiva, y a modo de conclusión de las reflexiones que hemos hecho hasta el momento, podemos afirmar que, para la conformación de ese espacio en el que las ofertas realizadas se entienden aceptables sin ulteriores comprobaciones el órgano de contratación maneja determinadas hipótesis (técnicas, jurídicas y/o económicas). Tales hipótesis determinan el precio de mercado de la prestación, pero también los supuestos en que las ofertas consideradas anormalmente bajas deben ser consideradas inviables, precisamente por no haberlas observado (artículo 149.4, párrafo último de la LCSP).

La existencia de tales hipótesis puede derivarse de un consenso del mercado suficientemente acreditado (en el supuesto de que las prestaciones que conforman el objeto del contrato se negocien en un mercado suficientemente amplio como para acreditar un acuerdo generalizado sobre las referidas hipótesis entre quienes operen en aquel) o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con la suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y



conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son, parafraseando el ya citado artículo 149.4 de la LCSP, igualmente adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico”.

La memoria elaborada en la fase de preparación del contrato establece, en lo que se refiere al lote 2, un presupuesto base de licitación de 41.330 euros, de los que 23.000 corresponden al primer año de ejecución del contrato, y 18.330 al segundo año. Señala que los importes referidos incluyen los gastos referentes al desplazamiento del equipo consultor (en caso necesario y a petición del órgano de contratación, según se puntualiza), además de los siguientes gastos:

“-250 horas de asistencia jurídica para redactar respuestas a solicitudes de acceso a información pública, requerimientos del Consejo de Transparencia e interposición de recursos en su caso. Consultoría en protección de datos y Transparencia.

-Formación DPD: 30 horas cada dos años (on line).

-Formación al Comité de Riesgos y Cumplimiento 5h presencial cada dos años.

-Formación empleados de la APC: estimación de 210 empleados, con una formación de dos horas cada dos años (on line). La empresa adjudicataria igualmente confeccionará material y píldoras formativas para su comunicación a toda la APC, Consejo de Administración y a becarios y trabajadores de nuevo ingreso. La formación se realizará cada dos años, salvo los materiales y píldoras informativas que se actualizarán conforme cambios normativos o a requerimiento de la APC.

-Revisión y actualización requerimientos en protección de datos y Transparencia de la APC y seguimiento Plan de Acción de deficiencias detectadas durante toda la ejecución del contrato”.

Expuestos así los términos del debate, debemos recordar que nuestra doctrina establece que la exclusión del licitador solo puede acordarse cuando se adviertan en la justificación errores u omisiones que, consideradas conjuntamente, lleven al órgano de contratación a

concluir que la oferta no puede ser cumplida en los términos en los que ha sido formulada. Consecuentemente, la exclusión no puede fundamentarse en errores más o menos relevantes en la justificación, si tales errores no tienen como efecto que la oferta no pueda ser cumplida, ni el examen de la oferta puede fundamentarse en hipótesis elaboradas ad hoc en el informe técnico.

Las anteriores consideraciones nos permiten rechazar las consideraciones del informe sobre el coste/hora del socio director. La memoria no explicita las bases de cálculo utilizadas para la determinación del coste de personal necesario para la ejecución del contrato. Ciertamente, esto no es óbice para que el órgano de contratación pueda entender insuficientemente calculado este coste a la luz del Convenio Colectivo aplicable y de los costes laborales adicionales que vengan impuestos por la legislación aplicable. Pero en el caso que nos ocupa, el informe técnico utiliza como referencia unas *“ofertas recibidas por PYMES en 2023 y 2024”*. que dice haber utilizado en la elaboración del presupuesto base de licitación y que, al margen de su discutible validez para el cálculo del presupuesto base de licitación, no se encuentran detalladas en la documentación preparatoria del contrato, lo que veda que pueda ser considerada una hipótesis efectivamente formulada por el órgano de contratación para la elaboración de aquel. Menos aceptable es la invocación del informe técnico emitido con ocasión del recurso al “informe Hays”, que no fue invocado en el informe original y, según se desprende de las manifestaciones del informe de evaluación de la justificación de la oferta, no ha sido considerado para la elaboración del presupuesto base de licitación.

Igual suerte debe correr la considerada omisión de gastos de desplazamiento. En la justificación de la oferta se incluyen unos costes directos que pueden incluir estos gastos, cuyo importe no ha sido incorporado a las bases del cálculo del presupuesto base de licitación.

En lo que se refiere, por último, a la insuficiencia advertida por el informe en la estimación de horas dedicadas a “asesoría en transparencia”, según hemos reflejado anteriormente, la memoria estima 250 horas dedicadas a *“redactar respuestas a solicitudes de acceso a información pública, requerimientos del Consejo de Transparencia e interposición de recursos en su caso. Consultoría en protección de datos y Transparencia”*. Los términos

en los que está redactado el concepto (que incluye “consultoría en protección de datos y transparencia”) no permite concluir, como hace el informe técnico, que exista una perfecta correlación con la tarea “[a]sistencia jurídica ,colaboración y resolución de consultas sobre Transparencia, solicitud de derecho de acceso”. En el amplio concepto de “consultoría en protección de datos y transparencia, por el contrario, entran el resto de las tareas (con excepción de la formación, que en la Memoria tiene dedicaciones horarias específicas). Debe hacerse notar que existe una discrepancia entre las horas de dedicación estimadas para todos los perfiles (385 horas al año, lo que supone 770 horas en los dos años del contrato) con las estimadas en el desglose por tareas (630 horas en total, es de suponer que para la total duración del contrato). En cualquier caso, esta discrepancia (que el informe técnico no parece advertir) no respalda la exclusión del recurrente, ya que, en todo caso, correspondería requerir su aclaración.

En definitiva, los argumentos del informe técnico no permiten concluir que la oferta resulte ser inviable en los términos en los que ha sido formulada, por lo que procede estimar el motivo. Cabe añadir que la función revisora del Tribunal se agota en el examen de las cuestiones suscitadas por las partes. En este sentido, no es ocioso señalar que nuestro análisis, en lo referido al coste/hora del personal asignado al contrato, se refiere exclusivamente al socio director, pues es el único puesto en cuestión en el informe técnico. Las alegaciones del adjudicatario no pueden ser aceptadas, en tanto, si bien apelan a que los costes por hora, calculados conforme al Convenio Colectivo aplicable, son sustancialmente superiores a los incluidos en la justificación de la oferta, no concreta un cálculo objetivo de los mismos (apela a su experiencia para fijar un coste hora mínimo), ni considera el efecto que el eventual déficit pudiera tener sobre la viabilidad de la oferta.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. A.C.P., en representación de la sociedad APDTIC PROFESIONALES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación y exclusión del lote 2, de la licitación convocada por la Autoridad Portuaria de Cartagena para la contratación de



los servicios de *“canal de denuncias, asistencia jurídica en materia de transparencia y protección de datos y portal de transparencia”*, expediente 59/2024-DR, y anularlo, ordenando la retroacción del procedimiento a fin de que el recurrente sea reincorporado al procedimiento, siguiéndose este a continuación por sus trámites.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES