



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 333/2026

Resolución nº 651/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.B.C. en representación de la UTE THALES-TIS EES PUERTOS, contra la adjudicación del procedimiento “*Suministro, instalación y mantenimiento de equipamiento de control fronterizo en el puerto de Almería en el marco del Sistema Europeo de Entradas y Salidas (EES) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS)*”, con expediente 22/SU/NSP/AL25, convocado por la Autoridad Portuaria de Almería; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por resolución de la Presidenta de la Autoridad Portuaria de Almería de 22 de septiembre de 2025 se ordenó la contratación del Suministro, instalación y mantenimiento de equipamiento de control fronterizo en el puerto de Almería en el marco del Sistema Europeo de Entradas y Salidas (EES) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS), expediente 22/SU/NSP/AL25, convocado por AUTORIDAD PORTUARIA DE ALMERÍA, con un valor estimado de 3.468.357,00 €.

Segundo. El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con fecha 23 de septiembre de 2025, con fecha límite de recepción de propuestas el 27 de octubre de 2025.

En fecha 5 de noviembre de 2025 se reunió la Mesa de Contratación, para comprobar las propuestas recibidas de las entidades invitadas, al concurrir la causa de inexistencia de competencia por razones técnicas que habilita la tramitación del contrato mediante procedimiento negociado sin publicidad, conforme al artículo 168.a) de la LCSP.

En respuesta a la licitación, dentro del plazo señalado en el anuncio, presentaron sus ofertas, las siguientes entidades invitadas:

1. UTE NTT DATA SPAIN, S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U.

2. INETUM ESPAÑA, S.A.,

3. TELEFÓNICA DE ESPAÑA, S.A.U.

4. SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS S.A.U.

Tercero. A continuación, la Mesa de Contratación procedió al descifrado, apertura y examen del SOBRE 1 (Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos), de las ofertas presentadas. Siendo las mismas correctas, se admitieron todas ellas.

Seguidamente, los miembros de la Mesa de Contratación procedieron a la apertura de las ofertas técnicas, acordando remitir a la Comisión Técnica designada por el órgano de contratación, las propuestas técnicas presentadas a efectos de la elaboración del informe técnico correspondiente.

Cuarto. Con fecha 14 de noviembre de 2025 se reunió, nuevamente, la Mesa de Contratación para proceder a la lectura y examen del informe de la Comisión Técnica, y al descifrado del SOBRE 2 (oferta económica) que, tras la valoración de la calidad técnica de las propuestas, concluyó con la siguiente puntuación:

LISTADO DE LICITADORES	PUNTACIÓN TÉCNICA
UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U	100
INETUM ESPAÑA, S.A	100
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU.	100
SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS S.A.U.	100

Acto seguido, procedió a la apertura de la oferta económica con el siguiente resultado:

LISTADO DE LICITADORES	OFERTA ECONÓMICA
UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U	1.759.535,06 €
INETUM ESPAÑA, S.A	3.120.526,39 €
TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU.	2.925.559,13 €
SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS S.A.U.	3.063.781,97 €

Quinto. Apreciando anormalidad en la oferta económica realizada por la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U, conforme a lo establecido en el Anexo VIII del pliego, la Mesa de Contratación acordó requerirla por plazo de 5 días a fin de presentar documentación justificativa de su proposición.

La documentación de justificación de la oferta presentada por la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. – IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA S.A.U. – NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U. fue trasladada por la Mesa de Contratación a la Comisión Técnica designada y, posteriormente, a la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior, que determinó la viabilidad de la oferta.

Sexto. En fecha 4 de diciembre de 2025 se reunió la Mesa de Contratación tras recibir informe de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior y a la vista del mismo acordó aceptar la viabilidad de la oferta presentada por la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U, pasando a ponderar las ofertas técnicas y económicas resultando lo siguiente:

POSICIÓN	LICITADORES	PUNTACIÓN TOTAL
1	UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U	100
2	TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU	99,5140
3	SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS S.A.U.	98,5344
4	INETUM ESPAÑA SA	97,7702

Séptimo. Conforme al orden de prelación anterior se notificó a la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U. la apertura de la fase de negociación siendo a su vez requerida, como primera clasificada, para aportar oferta definitiva en los términos establecidos en los pliegos.

Aportada en plazo la oferta definitiva por la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U., se le notificó la propuesta de adjudicación, siendo a su vez requerida para aportar la documentación conforme al artículo 150 LCSP en relación con el 140.1 de la LCSP. Aportada en plazo dicha documentación, siendo correcta, la Mesa de Contratación acordó elevar a este órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato.

Octavo. A la vista de lo anterior, por la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Almería, con fecha 6 de febrero de 2026 se acuerda adjudicar el contrato de SUMINISTRO, INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE EQUIPAMIENTO DE CONTROL FRONTERIZO EN EL PUERTO DE ALMERÍA EN EL MARCO DEL SISTEMA EUROPEO DE ENTRADAS

Y SALIDAS (EES) Y EL SISTEMA EUROPEO DE INFORMACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE VIAJES (ETIAS), a favor de la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. - IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA, S.A.U. - NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U., conforme a su oferta, la más ventajosa, por importe de UN MILLON SETECIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL QUINIENTOS TREINTA Y CINCO EUROS CON SEIS CÉNTIMOS (1.759.535,06 €) I.V.A excluido.

Noveno. Contra el anterior acuerdo de adjudicación D. M.B.C., en representación de TELEFÓNICA INGENIERÍA DE SEGURIDAD, S.A.U., interpuso recurso especial en materia de contratación, el cual tuvo entrada en el registro de este Tribunal el 26 de febrero.

Décimo. Con fecha 11 de marzo de 2026 se da traslado del recurso a los demás interesados a fin de que en el plazo de cinco días formulen las alegaciones que a su derecho estimen oportunos, no habiendo evacuado dicho trámite ninguno de los interesados.

Undécimo. Respecto al procedimiento de contratación que nos ocupa, debe señalarse que de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP quedó en suspenso la tramitación del expediente de contratación, acordándose por la Secretaria General del Tribunal (por delegación de este) en Resolución de 20 de marzo de 2026, levantar la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites, si bien advirtiendo expresamente lo siguiente:

“La medida adoptada no implica un pronunciamiento anticipado sobre el sentido del fallo de dicha resolución, que en caso de ser estimatoria afectará al acto impugnado y a los dictados en ejecución de este”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.d) LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y además los actos recurridos, la adjudicación se refieren a actuaciones susceptible de revisión ex artículo 44.2. c) de la LCSP.

Cuarto. El recurrente está legitimado a tenor del art. 48 de la LCSP al ser uno de los licitadores participantes en el procedimiento, que podría eventualmente resultar adjudicatario en caso de estimación.

Quinto. En cuanto al fondo, el escrito de recurso se fundamenta en primer lugar, en la ausencia de negociación que determina la nulidad del procedimiento de licitación; en segundo lugar, una actuación arbitraria en cuanto a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor; la falta de motivación en la aceptación de la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad y por último la imposibilidad de acceso a la oferta técnica del adjudicatario.

Por su parte el órgano de contratación se opone al recurso interesando su desestimación.

Sexto. Comenzando por la primera de las alegaciones, la actora reclama la nulidad de la adjudicación debido a la falta del trámite de negociación. Así afirma que *“el presente procedimiento es un negociado sin publicidad en el que no ha existido negociación. Mientras que en el procedimiento abierto no es posible negociar la propuesta presentada por el licitador, en el procedimiento negociado se exige la negociación, sin que pueda quedar fijada con carácter inalterable la oferta, a diferencia de lo que ocurre en el procedimiento abierto. Por ello, debe existir cuanto menos una ronda de negociación tras recibirse la primera proposición. En otro caso, se vulneran las reglas fundamentales para*

la adjudicación del contrato mediante procedimiento negociado, incurriendo en nulidad de pleno derecho, al omitirse un trámite esencial de este procedimiento.

En este asunto, se hace referencia en la negociación una vez que las ofertas ya han sido clasificadas, y contraviniendo lo dispuesto en el artículo 169.5 ‘excepto las ofertas definitivas’ y se pide oferta final a la UTE adjudicataria, la cual como es obvio y sin competencia alguna se limita a ratificar la oferta.

(...) Como se ha expuesto, y sucede en este procedimiento se ha conculcado una parte esencial del procedimiento de licitación, por lo que concurre la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1. e) de la Ley 39/2015(...)

Dado que la negociación es el elemento esencial del procedimiento negociado, estamos ante un supuesto de nulidad de pleno derecho que no puede escapar del control de este Tribunal y de su función revisora de la actuación del órgano de contratación”.

En este sentido, y aun cuando la nulidad del procedimiento viene dada por la actuación material del órgano de contratación que ha omitido la fase de negociación, hemos de manifestar asimismo que ante la falta de regulación específica en el PCAP de lo dispuesto en el artículo 169, y sobre la impugnación indirecta de los pliegos, nos remitimos a lo dicho por este Tribunal, por todas, en la Resolución nº 540/2022 de 13 de mayo: (...)”.

Alega el órgano de contratación que el artículo 169.5 de la LCSP exige tan solo que exista negociación en el procedimiento negociado, pero no establece en qué momento exacto debe producirse, siendo plenamente válido que esta tenga lugar una vez abiertas las mismas, otorgando plazo para la mejora o revisión de la oferta presentada, y afirma: *“En el presente caso, la negociación existió y se desarrolló de forma efectiva y transparente:*

□ A través de la Plataforma VORTAL por la empresa recurrente en fecha 14 de octubre de 2025 se formuló consulta sobre los extremos negociables, siendo debidamente aclarada y quedando dicha información accesible para todos los interesados y conociendo previamente los aspectos que serían objeto de negociación. Se adjunta pantallazo extraído de la Plataforma Vortal de la consulta sobre los aspectos a negociar y respuesta mediante aclaración accesible para todos los licitadores interesados”.



La recurrente formuló consulta sobre las normas específicas de negociación afirmando que *"no hemos encontrado referencia explícita al procedimiento de negociación ni a los aspectos específicos que serían objeto de negociación en la oferta"*, a lo que el órgano de contratación responde *"los aspectos objeto de negociación serán, atendiendo a las propuestas de plazo de suministro ofertadas en el proceso de licitación, las diferentes fechas de suministro de los distintos equipos incluidos en el contrato"*.

Por tanto, sostiene el órgano de contratación que existió un trámite específico y documentado destinado a permitir la modificación del contenido de la oferta inicial. Durante el periodo concedido, la UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. – IDEMIA TECHNOLOGIES IBÉRICA, S.A.U. – NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U. presentó escrito dentro de plazo en el que:

- ☐ Ratificaba determinados extremos de su oferta inicial.
- ☐ Concretaba el compromiso de suministro, configuración y puesta en funcionamiento en el plazo de un mes.
- ☐ Detallaba una planificación secuencial de trabajos por tareas, hitos e interdependencias necesarias para la implantación integral del sistema EES.

La UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. – IDEMIA TECHNOLOGIES IBÉRICA, S.A.U. – NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U. adjudicataria mejoró su propuesta, en particular el desglose de plazos parciales, permitiendo acelerar la puesta en funcionamiento de los elementos críticos del sistema. Esta mejora está documentada en su cronograma (Gantt) remitido durante la negociación.

Concluye que por tanto no hubo una mera ratificación de la oferta, sino una mejora sustantiva en un elemento clave para el interés público: la disponibilidad acelerada del sistema en el Puerto de Almería. Justificando la importancia del plazo dado que el sistema europeo de entradas y salidas (EES) debe estar plenamente operativo en todos los pasos fronterizos a más tardar el 10 de abril de 2026.

Expuestas las posiciones de las partes, debemos comenzar por señalar que la cuestión de fondo pivota sobre la ausencia de negociación en el procedimiento, no solo por la actuación material del órgano en la fase de licitación sino por la ausencia de previsión de la negociación en los pliegos.

Ello nos conduce a resolver en primer término el recurso indirecto de pliegos tímidamente invocado por la recurrente.

Para ello debemos de partir del carácter absolutamente restrictivo y excepcional de este recurso, que exige el cumplimiento de unos requisitos formales muy concretos, además de explicitar su desarrollo en función del motivo concreto, pues la regla general es que los pliegos una vez firmes, devienen inatacables y ley del contrato (entre otras, sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

La impugnación indirecta de los Pliegos solo es admisible, cuando estuvieran redactados en términos tan oscuros u ambiguos que al licitador le fuese razonablemente imposible conocer cómo aplicarlos, o cuando nos hallemos ante un supuesto de nulidad de pleno Derecho.

La impugnación de cláusulas ambiguas u oscuras a través del recurso indirecto contra pliegos, ha sido perfilada por la jurisprudencia del TJUE (ver el apartado 51 de la sentencia «eVigilo», asunto C-538/13, EU:C:2015:166, de 12 de marzo de 2015, y todas las anteriores que en él se citan), que considera necesario, para garantizar la seguridad jurídica y el efecto útil de la Directiva 89/665, de recursos en materia de contratos públicos, la existencia de plazos de interposición preclusivos que impidan que los interesados puedan entorpecer o dilatar indebidamente los procedimientos de adjudicación alegando en cualquier momento vicios de legalidad de actuaciones anteriores, obligando así al poder adjudicador a iniciar de nuevo todo el procedimiento para corregir dichas infracciones.

Cuando el motivo del recurso indirecto contra pliegos sea la concurrencia de un motivo de nulidad de pleno derecho es necesario que se cumplan una serie de requisitos que hemos precisado, entre otras, en nuestra reciente Resolución 59/2025 de 23 de enero de 2025,

en la que cita expresamente la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2021 (rec.4883/2019):

«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 34 de la LCSP 2011, hoy artículo 41 de la LCSP 2017 (cfr. la sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 4 noviembre 1997, apelación 1298/1992).

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 definitiva, concluye, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada que:

"(...) cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva».

De modo que la regla general de inatacabilidad de los pliegos firmes tiene una excepción en los supuestos de nulidad de pleno derecho y en los supuestos de la doctrina eVigilo que posibilita la impugnación indirecta cuando un licitador razonablemente informado y normalmente diligente no pudo comprender las condiciones de la licitación.

La recurrente basa su recurso indirecto contra pliegos en la ausencia de un procedimiento de negociación en aquellos y se limita a hacerlo en los siguientes términos:

“En este sentido, y aun cuando la nulidad del procedimiento viene dada por la actuación material del órgano de contratación que ha omitido la fase de negociación, hemos de manifestar asimismo que ante la falta de regulación específica en el PCAP de lo dispuesto en el artículo 169, y sobre la impugnación indirecta de los pliegos, nos remitimos a lo dicho por este Tribunal, por todas, en la Resolución nº 540/2022 de 13 de mayo”.

El motivo de recurso formulado carece así de los requisitos necesarios, para que un recurso excepcional y de interpretación restrictiva como el que se plantea, pueda ser estimado. En primer lugar, porque no cita el artículo y apartado concreto en que basa su motivo de recurso, esencial para que este Tribunal puede resolver con pleno respeto al principio de congruencia que preside, junto a otros, nuestras resoluciones.

En segundo lugar, porque de la redacción del motivo y resolución citada de este Tribunal en el marco del resto del recurso, tampoco puede claramente deducirse, pues podría basarse en la ausencia de procedimiento o irregularidades esenciales de este o en la

vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en comparación con el licitador adjudicatario.

Por último, la resolución que cita refiere a un recurso contra pliegos sin criterios de adjudicación.

A ello se añade el rigor con el que la jurisprudencia ha analizado el recurso indirecto contra pliegos incluso cuando es correctamente formulado sobre todo en relación con la aplicación por remisión de los motivos de nulidad clásicos del Derecho Administrativo Común

Frente a los motivos específicos del artículo 39 de la LCSP, la aplicación de los motivos tradicionales de nulidad del Derecho Administrativo con base en la remisión que actualmente realiza el artículo 39, al artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ha sido ciertamente muy restrictiva (véase en ese sentido la sentencia 398/2021, de la Sala 3ª, Sección 4ª del Tribunal Supremo, de 22 de marzo). Interpretación y aplicación restrictiva sobre todo cuando el motivo es la nulidad por ausencia o graves irregularidades en el procedimiento, pues el legislador define estas en el apartado segundo del artículo 39, en concreto, para los pliegos por remisión (a nuestro juicio ciertamente parca) a determinados párrafos y apartado del artículo 122 de la LCSP.

Todo ello nos conduce a desestimar el recurso indirecto contra pliegos.

Conclusión distinta, alcanzaremos, como seguidamente veremos, en relación con el recurso contra la adjudicación por ese mismo motivo.

Séptimo. El recurso contra la adjudicación se fundamenta con mayor precisión defendiendo su nulidad, ante la falta de negociación propia del procedimiento de licitación seleccionado por el órgano de contratación.

La recurrente defiende la nulidad de la adjudicación por acordarse sin un previo procedimiento negociado y cuestiona también los aspectos objeto de negociación.

Revisados los pliegos del contrato, establece el PCAP en su apartado 10 del apartado B) Fase de licitación, Apertura de proposición, negociación y propuesta de adjudicación.

“1. En primer lugar, la mesa de contratación verificará la existencia de propuestas extemporáneas acordando la exclusión de las mismas.

Seguidamente, procederá a la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refiere la cláusula 9, concediendo al licitador un plazo de subsanación como mínimo de tres (3) días en el caso de defectos subsanables, y acordando su exclusión de no acreditar dicho cumplimiento.

2. Posteriormente, en su caso, la mesa de contratación procederá a comprobar que la proposición cumple los requerimientos mínimos establecidos. Para ello podrá solicitar cuantos informes técnicos considere precisos.

3. Será inadmitida la propuesta del licitador en caso de que su oferta económica no se ajuste al modelo del pliego o exceda del presupuesto de licitación que figure en el Cuadro de Características, o cuyo plazo de ejecución exceda del previsto, así como cuando en que no se incluya la totalidad de documentación técnica requerida. Lo anterior podrá verse excepcionado si en el transcurso de la negociación dichas cuestiones son solventadas.

4. A continuación, y conforme a lo previsto en el artículo 170 LCSP, se procederá a negociar con el licitador aquellos aspectos y términos de su oferta que se contemplen en las NORMAS ESPECÍFICAS como aspectos negociables. Del resultado de la negociación se levantará acta (...).”

Acto seguido diferencia para el cálculo de ofertas en presunción de anormalidad según que exista una pluralidad de aspectos objeto de negociación o cuando el único aspecto de negociación sea el precio.

Si acudimos al cuadro de características la única referencia se contiene en el apartado XII Procedimiento y Forma de negociación:

“Procede la tramitación de un procedimiento con negociación, regulado el artículo 168 a) 2º de la LCSP al cumplirse las siguientes premisas:

- *Solo puede encomendarse a un empresario determinado.*
- *No existe competencia por razones técnicas.*
- *Procede la protección de derechos exclusivos.*

El contrato se adjudicará mediante procedimiento negociado sin publicidad previsto en el artículo 168 LCSP conforme al cual el contrato será adjudicado al licitador en quien concurra alguno de los supuestos previstos en dicho artículo, o en aquel que presente la proposición más ventajosa, previa consulta y negociación con el/los mismo/s”.

En el Anexo VIII del PCAP se establecen las reglas para el cálculo de ofertas en presunción de anormalidad correspondiente al supuesto previsto en el PCAP en el caso de que existiese una pluralidad de aspectos objeto de negociación.

Pues bien, sentado lo anterior, lo cierto es que revisados los documentos del procedimiento no aparece regulado ni el procedimiento de negociación ni los aspectos concretos a negociar.

Tampoco el órgano de contratación en su informe al recurso especial concreta cuales sean estos, argumentando que ha existido negociación con la primera clasificada, aludiendo a que mejoró su propuesta, en particular el desglose de plazos parciales, permitiendo acelerar la puesta en funcionamiento de los elementos críticos del sistema, y basándose para ello en la respuesta dada a la consulta planteada sobre el tema. Es precisamente a raíz de la consulta cuando se concreta que *“los aspectos objeto de negociación serán, atendiendo a las propuestas de plazo de suministro ofertadas en el proceso de licitación, las diferentes fechas de suministro de los distintos equipos incluidos en el contrato”.*

Aspecto negociable sobre el que nada se decía en el pliego, mencionándose por vez primera como tal en la citada consulta.

Respecto a las consultas este Tribunal ha dicho en numerosas ocasiones, por todas, en nuestras Resoluciones nº 723/2024 y 1328/2024, que las respuestas a las consultas constituyen una exteriorización de los parámetros interpretativos del órgano de contratación y que, aun cuando las respuestas a las consultas sean vinculantes, por haberse recogido así en el pliego, en modo alguno pueden ser contra o extra pliegos, en el sentido de exigir más de lo descrito o lo no especificado en aquellos, sino que únicamente pueden interpretar el pliego con carácter vinculante.

En el presente caso la consulta incorpora un aspecto de negociación que no se recogía expresamente en el pliego, ni este ni ningún otro. En los pliegos únicamente refiere que el contrato será adjudicado al licitador en quien concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 168 de la LCSP, o en aquel que presente la proposición más ventajosa, previa consulta y negociación con el/los mismo/s, omitiendo cualquier referencia al proceso de negociación y los aspectos negociables.

Sentado lo anterior, la conclusión es evidente: la adjudicación se ha resuelto sin negociación con los licitadores, solo con uno de ellos, y con base en aspectos definidos no solo en una consulta emitida constante licitación sino con base en otros aspectos no delimitados ni en la consulta ni en los pliegos.

En efecto, la adjudicación se decide teniendo en cuenta los criterios de adjudicación señalados en los pliegos, el aspecto a negociar indicado en la consulta emitida por el órgano de contratación constante licitación (en una clara extralimitación de sus potestades) y con base en otros aspectos que siquiera figuraban en la consulta indicada como son: la ratificación de determinados extremos de su oferta inicial y la planificación secuencial de trabajos por tareas, hitos e interdependencias necesarias para la implantación integral el sistema EES; recordamos que el aspecto a negociar previsto en la consulta eran las fechas de suministro de los distintos equipos incluidos en el contrato.

La negociación obviamente es un aspecto esencial del procedimiento negociado, tal y como resulta de la literalidad del artículo 169 LCSP. La negociación es la característica principal del “procedimiento de licitación con negociación” y así lo exige el artículo 169 de la LCSP al que se remite el artículo 170 del mismo cuerpo legal, al referirse a las

especialidades en la tramitación del procedimiento negociado sin publicidad, cuyo tenor literal expresa que:

“1. Los órganos de contratación únicamente harán uso del procedimiento negociado sin publicación previa de un anuncio de licitación cuando se dé alguna de las situaciones que establece el artículo 168 y lo tramitarán con arreglo a las normas que establece el artículo 169, en todo lo que resulten de aplicación según el número de participantes que concurran en cada caso, a excepción de lo relativo a la publicidad previa.

2. Cuando únicamente participe un candidato, la mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación, siempre y cuando sea posible, deberá negociar con él en los términos que se señalan en el apartado 5 del artículo 169”.

La falta de negociación es esencial en la tramitación de este procedimiento, pues en definitiva el órgano de contratación debe negociar los aspectos determinados en el pliego, pero nunca los requisitos mínimos del objeto del contrato ni los criterios de adjudicación. Asimismo, debe negociar las ofertas iniciales y ulteriores, pero no las ofertas definitivas, pues así se infiere del artículo 169 de la LCSP, en particular, de su apartado quinto:

«5. Los órganos de contratación, en su caso, a través de los servicios técnicos de ellos dependientes, negociarán con los licitadores las ofertas iniciales y todas las ofertas ulteriores presentadas por éstos, excepto las ofertas definitivas a que se refiere el apartado octavo del presente artículo, que estos hayan presentado para mejorar su contenido y para adaptarlas a los requisitos indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio de licitación, en su caso, y en los posibles documentos complementarios, con el fin de identificar la mejor oferta, de conformidad con lo previsto en el artículo 145.

No se negociarán los requisitos mínimos de la prestación objeto del contrato ni tampoco los criterios de adjudicación».

Atendido lo anterior, este Tribunal considera que la adjudicación debe anularse, al haberse dictado sin seguir el procedimiento señalado al efecto, esto es, sin negociación con los

licitadores, al hacerlo solo con uno de ellos sin apoyo legal ni en los pliegos y teniendo en cuenta aspectos objeto de negociación señalados en una consulta emitida constante licitación, excediéndose de su objeto y con otros aspectos que ni siquiera figuraban en ella.

Octavo. Por razones de congruencia continuaremos con el análisis del resto de motivos de recurso.

La recurrente alega que la valoración técnica emitida por la Comisión Técnica respecto de cada uno de los licitadores ha sido arbitraria y, además, el informe elaborado carece de la debida motivación.

En relación a este concreto motivo de impugnación, la recurrente se limita a argumentar la arbitrariedad de la valoración en el único hecho de que las licitadoras obtuvieron toda la misma puntuación. Así se limita a afirmar que *“la comisión técnica ha otorgado la máxima puntuación, 100 puntos, a todas las ofertas, lo que además de encontrarse carente de motivación, resulta especialmente relevante en un procedimiento negociado que también ha omitido la negociación”*.

En este sentido hemos de señalar que no se concreta en el recurso qué aspectos de la valoración han sido incorrectamente valorados, sino que únicamente se alega que el hecho de que se otorgue a todos la máxima puntuación es contrario a derecho.

Sin embargo, la coincidencia en las puntuaciones otorgadas a los distintos licitadores no implica, que no se haya realizado una valoración individualizada, sino que obedece a la aplicación uniforme de los criterios de adjudicación a ofertas que, en los aspectos sometidos a juicio de valor, presentaban un nivel similar de adecuación técnica.

Ello unido a la discrecionalidad técnica y a la debida motivación del informe técnico donde se colige cómo se han valorado cada una de las ofertas pone de relieve la falta de consistencia del argumento empleado por la recurrente para obtener la pretensión de nulidad del acuerdo de adjudicación.

Así, hemos de recordar que en el concreto ámbito de la contratación pública, como ya hemos explicado en Resoluciones anteriores la motivación no precisa un razonamiento

exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo.

En el caso ahora analizado, es evidente que el acuerdo de valoración expresado en el informe técnico, ofrece a los licitadores invitados y que presentaron sus ofertas, información suficiente sobre los elementos ponderados a efectos de comprobar la validez del acuerdo de adjudicación y, por tanto, decidir si, por estar en desacuerdo con los fundamentos en que se basa la adjudicación, interesa al ejercicio y defensa de sus derechos e intereses impugnar dicho acuerdo con toda la información que para ello precisan; luego se cumple también con este requisito formal de motivación del acuerdo de valoración de las ofertas.

Cuestión distinta es que la recurrente no esté de acuerdo con dicha valoración y plantee otra alternativa en la que su oferta merezca, a su juicio, una mayor puntuación. Pues bien, habida cuenta que las cuestiones valoradas en los criterios cuya valoración ahora se revisa son de índole técnico, para revisar la validez de dicha ponderación técnica es preciso que la recurrente acredite que la valoración es incorrecta por cuanto se ha llevado a cabo incurriendo los técnicos responsables del informe, en error material, arbitrariedad o discriminación injustificada; escenario este que no se presencia a juicio de este Tribunal.

En consecuencia, se desestima el motivo de impugnación.

Noveno. Por último, la actora alega que la aceptación de la oferta de la adjudicataria — incurso en presunción de anormalidad— carece de motivación y la imposibilidad de acceder a la oferta técnica de la adjudicataria.

En particular, la actora afirma que no “ha podido tener acceso a la justificación presentada, ni tampoco a la oferta técnica de la adjudicataria por haber sido declarada confidencial en su totalidad en clara vulneración del artículo 133 LCSP y de la doctrina de este Tribunal, pero habida cuenta de que i) la oferta económica es un 58% más baja que el promedio de las otras tres ofertas presentadas, ii) que ha obtenido la misma puntuación técnica siendo

más de un millón de euros más barata, y iii) que la fórmula establecida en el precio para su valoración no “premia” en absoluto una bajada similar, no puede admitirse que se omita su debida motivación”.

Para resolver la cuestión objeto de debate- siendo la cuestión nuclear, la falta de motivación del informe técnico que tiene por justificada la oferta anormalmente baja de la licitadora, debemos comenzar analizando lo dispuesto en el artículo 149 LCPS:

“1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

(...)

4. 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.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean

susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,

c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.

e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.

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

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban 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.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico”.

De acuerdo con la normativa expuesta, apreciada la presunción de baja desproporcionada, el órgano de contratación, debe cumplir los trámites establecidos en el artículo 149 LCSP, requiriendo justificación a la empresa incurso en temeridad, justificación que ha de ser

examinada y evaluada por los servicios técnicos del órgano de contratación a fin de comprobar si queda suficientemente acreditada.

Asimismo, es doctrina reiterada de este Tribunal que es obligación del licitador explicar de forma suficientemente satisfactoria ese bajo nivel de precios ofertado, porque de no hacerlo así, el órgano de contratación rechazará su oferta, pero el hecho de que alguno de los licitadores esté incurso en presunción de anormalidad, no supone su exclusión automática, sino que corresponde al órgano de contratación valorar tras el requerimiento de justificación efectuado al amparo del artículo 149.4 si la justificación es aceptada, y ponderar si tras la misma, resulta o no viable la ejecución del contrato en los términos que más interesen al interés público que postula el órgano de contratación.

La doctrina sobre las exigencias de la motivación en la aceptación o rechazo de la oferta incurso en presunción de anormalidad ha sido recogida en diversas resoluciones del Tribunal al interpretar el artículo 149 de la LCSP. Así, en la Resolución nº 1254/2020, de 20 de noviembre (Recurso nº 959/2020), se ha declarado, resumiendo la doctrina al efecto que:

“De esta manera, tal y como hemos señalado de forma reiterada, es el rechazo de la oferta el que exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados.

Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva, empero si es necesario una mínima valoración de los elementos de dicha oferta, y de las circunstancias y alegaciones dadas por la licitadora (...).”

Aplicando la doctrina expuesta, se observa que el órgano de contratación una vez apreciada la presunción de baja desproporcionada, ha seguido los trámites legales previstos en el artículo 149 de la LCSP, dando trámite de audiencia a la empresa incurso en temeridad, y siendo sus alegaciones remitidas para evaluación por los técnicos con el fin de comprobar si justifica o no de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuesto y que, por ello, es susceptible o no de cumplimiento en sus propios términos.

Por lo que se refiere a la motivación del informe técnico de aceptación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, en el informe de 25 de noviembre de 2025 (doc 21) se dice:

“La justificación presentada por la UTE NTTDATA-IDEMIA contiene aspectos de elevada complejidad técnica, especialmente en lo relativo a la arquitectura y funcionamiento de los sistemas de control fronterizo, así como a los mecanismos de integración con los sistemas europeos EES (Sistema Europeo de Entradas y Salidas) y ETIAS (Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes). Estos sistemas se encuentran homologados por la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior, lo que implica que cualquier valoración técnica sobre la viabilidad y adecuación de la oferta debe contar con el criterio especializado de dicho organismo.

Por este motivo, considero procedente consultar a la Subdirección General mencionada para que se pronuncie sobre la justificación presentada por la UTE NTTDATA-IDEMIA en relación con la presunción de anormalidad, garantizando así que la decisión adoptada por esta Mesa se sustente en un informe técnico emitido por la autoridad competente en la materia”.

Sobre ello y, tras la correspondiente elevación a la cita Subdirección, por medio de Oficio de 3 de diciembre de 2025 (doc 25), el Subdirector General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la seguridad afirmó:

“En relación con lo solicitado en su Oficio de fecha 28 de noviembre donde eleva consulta a esta Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, dependiente del Ministerio del Interior, a fin de que se informe sobre la viabilidad y justificación de la oferta presentada por la UTE NTT DATA SPAIN SLU – IDEMIA TECHNOLOGIES IBERICA SAU – NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD SLU se comunica que, tras revisar la documentación aportada, no encontramos en la misma ninguna disfunción para excluir por baja temeraria la oferta presentada”.

Como afirma el órgano de contratación en el informe emitido con ocasión del presente recurso, *“la oferta presentada por la adjudicataria, UTE NTT DATA SPAIN S.L.U. – IDEMIA*

TECHNOLOGIES IBÉRICA, S.A.U. – NTT DATA SPAIN SISTEMAS DE SEGURIDAD, S.L.U.:

- 1. Cumple con las especificaciones técnicas obligatorias establecidas en los pliegos.*
- 2. Con los requisitos de homologación exigidos por el Ministerio del Interior.*
- 3. Y con la capacidad de integración y puesta en servicio dentro del calendario europeo previsto, circunstancia especialmente relevante habida cuenta de la necesidad de que el sistema se encuentre plenamente operativo antes del 10 de abril de 2026.*

Asimismo, debe señalarse que la recurrente no ha tenido acceso a la oferta técnica por haber sido declarada confidencial, si bien dicha confidencialidad se encuentra amparada en el artículo 133 de la Ley de Contratos del Sector Público cuando se trata de información que afecta a tecnologías sensibles o a aspectos estratégicos de seguridad, como sucede en el presente caso. Esta circunstancia, en modo alguno, invalida ni limita la capacidad del órgano técnico competente para examinar íntegramente la documentación presentada y motivar adecuadamente la viabilidad de la oferta.

En consecuencia, la aceptación de la oferta incurso en presunción de anormalidad ha sido realizada por el Subdirector General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad del Ministerio del Interior competente para ello y resulta suficiente y respetando plenamente lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Como es doctrina reiterada de este Tribunal, las valoraciones de los informes técnicos están amparadas por la discrecionalidad técnica administrativa siempre y cuando se advierta una correcta y debida motivación de los mismos, pues ante una escasa o insuficiente justificación aquélla se transforma en pura y simple arbitrariedad, y ahí reside la función de este Tribunal, con la recta finalidad de enjuiciar si dichos informes se encauzan debidamente, y si satisfacen las exigencias de motivación previstas en el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Es también doctrina de este Tribunal la que sostiene que el órgano de contratación tiene que motivar las razones por las que rechaza la viabilidad económica de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, pero no tiene que justificar exhaustivamente los motivos por los que acepta esa viabilidad económica, que están implícitos en la propia justificación ofrecida por el licitador y aceptada por la entidad contratante. En efecto, el artículo 149 LCSP exige del órgano de contratación un juicio de viabilidad si estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, lo cual significa que la exigencia de motivación ha de ser rigurosa para el caso de que se rechace la oferta, pues supone una excepción al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa pero, en caso de conformidad, no se requiere que se expliquen de manera exhaustiva los motivos de aceptación.

Aplicando la citada doctrina al supuesto que analizamos, la aceptación de la oferta incurso en presunción de anormalidad adolece de la más mínima motivación, remitiéndose en cuanto a su viabilidad al informe del Subdirector General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad del Ministerio del Interior, que se limita a afirmar que no se encuentra ninguna disfunción para excluir por baja temeraria la oferta presentada, motivación que claramente resulta insuficiente y escasa, máxime teniendo en cuenta el porcentaje de baja que alcanza el 58%, no cumpliendo las exigencias de del artículo 149.6 LCSP.

Por ello procedería la estimación de este motivo, al objeto de motivar adecuada y suficientemente la viabilidad de la oferta. No obstante, dado que se ha apreciado una causa de nulidad de pleno derecho a la cual nos hemos referido en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta resolución, carece de efectos la estimación de este motivo de recurso.

Décimo. Por último, sobre la petición de acceso a la oferta técnica de la adjudicataria, que se le ha denegado por haber sido declarada confidencial, se formula por el recurrente con carácter subsidiario, para el caso de que el Tribunal no estimase la anulación del procedimiento, considerando que pudieran existir evidencias de incumplimientos del PPT.

La ausencia de procedimiento se ha resuelto en sentido estimatorio sin necesidad de comprobar la documentación objeto de acceso, con base en el desarrollo de los motivos

de recurso. Igualmente se ha estimado la ausencia de motivación para considerar justificada la presunción de anormalidad de la oferta. Por último, la desestimación del motivo relativo a la aplicación de los criterios de valoración reside en el propio recurso. Por ello, este Tribunal desestima la puesta de manifiesto del expediente, no articulada por el recurrente ante este Tribunal, con relación a la denegación de acceso que decide el órgano de contratación y lo que es más importante con los motivos de recurso (la petición de acceso es instrumental y debe analizarse su necesidad para articular los motivos de recurso).

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. M.B.C. en representación de la UTE THALES-TIS EES PUERTOS, contra la adjudicación del procedimiento “*Suministro, instalación y mantenimiento de equipamiento de control fronterizo en el puerto de Almería en el marco del Sistema Europeo de Entradas y Salidas (EES) y el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS)*”, con expediente 22/SU/NSP/AL25, convocado por la Autoridad Portuaria de Almería, en los términos y con los efectos determinados en el fundamento de derecho Séptimo de esta resolución.

Esta resolución es definitiva en la 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 de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA



LAS VOCALES