

**Recurso 349/2024**  
**Resolución 428/2024**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 4 de octubre de 2024

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ASESORES LOCALES CONSULTORÍA S.A** contra el acuerdo de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de soporte y gestión para tramitación de expedientes sancionadores» (CONTR 2024 0000481744) promovido por la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, adscrita a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 14 de junio de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato de 172.844,10 €.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** Con fecha 12 de agosto de 2024 se celebra sesión de la mesa de contratación en la que se acuerda proponer al órgano de contratación el rechazo de la oferta de la entidad ASESORES LOCALES CONSULTORÍA S.A, al considerar insuficientemente justificada aquella, con fundamento en el informe técnico emitido el 6 de agosto de 2024 sobre justificación de la viabilidad de la proposición de la entidad incurso en anormalidad.

**TERCERO.** Con fecha 13 de agosto de 2024 se dicta Resolución de la Dirección Gerencia de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía (en adelante, APPA) por la que se excluye la oferta de la recurrente por insuficiencia de la justificación presentada sobre la viabilidad de su oferta, y se aprueba la propuesta de adjudicación del contrato a favor de la entidad VIALINE GESTIÓN S.L.

La referida Resolución fue publicada en el perfil de contratante el 13 de agosto de 2024 con pie de recurso erróneo, rectificada posteriormente con fecha 14 de agosto de 2024, con indicación correcta de los recursos procedentes, y puesta a disposición de la recurrente en la misma fecha, si bien consta en la documentación del expediente administrativo (EA) que la notificación se rechazó por transcurso del plazo sin acceder aquella a su contenido.

**CUARTO.** El 5 de septiembre 2024, la recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión de su oferta.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de fecha 6 de septiembre de 2024, reiterado el día 12 de septiembre, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso que ha tenido entrada en esta sede con fecha 16 de septiembre de 2024 a excepción del informe al que se refiere el artículo 56. 2 de la LCSP que tuvo entrada con fecha 20 de septiembre de 2024.

Mediante Resolución MC 114/2024, de 13 de septiembre, este Tribunal acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación instada por la recurrente.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados con traslado del escrito de recurso por plazo de cinco días hábiles, consta que no se ha cumplimentado el referido trámite.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de licitadora que ha sido excluida del procedimiento de adjudicación.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra el acuerdo de exclusión de la oferta adoptado por el órgano de contratación en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y va a resultar formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En el supuesto examinado, y conforme resulta de la documentación del expediente administrativo (en adelante, EA) el acuerdo de exclusión es puesto a disposición de la recurrente con fecha 14 de agosto de 2024 aun cuando haya de entenderse rechazada su notificación -por transcurso del plazo de los diez días naturales siguientes a la puesta a disposición sin haber accedido a su contenido- en aplicación del artículo 43.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ( en adelante, LPAPC).



No obstante, en el caso que nos ocupa, el recurso presentado el 5 de septiembre de 2024 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

## **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

### **1. Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente solicita de este Tribunal «(...) Que, tenga por presentado este escrito junto con los documentos que a él se acompañan, lo admita, y en su virtud, tenga por interpuesto el PRESENTE RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN frente a la Resolución de exclusión del procedimiento para la contratación del “Servicio de soporte y gestión para la tramitación de expedientes sancionadores de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía” (Expte: CONTR 2024 481744), lo estime íntegramente y acuerde la nulidad de la referida exclusión y la retroacción del procedimiento, al no ser conformes a Derecho y se proceda a la adopción de **la medida provisional de suspensión del procedimiento hasta la resolución del presente recurso**».

(la negrita y el subrayado no son nuestros).

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos de impugnación:

#### **Primero. - Falta de motivación “reforzada” del acuerdo de exclusión.**

Invoca, en primer lugar, el artículo 149 de la LCSP, y toda la doctrina administrativa (entre otras, las Resoluciones 28/2016, de 11 de febrero; 294/2016, de 18 de noviembre; 328/2016, de 22 de diciembre; 26/2017, de 3 de febrero, y 69/2017, de 6 de abril de este Tribunal, así como la Resolución 1157/2015 de 18 de diciembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales), para sostener que el órgano de contratación ha incumplido su obligación de decidir de forma motivada sobre la justificación de la viabilidad de su oferta, limitándose a hacer suyo el informe técnico que solicitó al efecto.

En este sentido, defiende que el alcance de la justificación de la oferta debe dirigirse a despejar las dudas sobre la viabilidad de esta, sin que se requiera un desglose íntegro ni una acreditación exhaustiva sobre los distintos componentes, y por tanto, el rechazo exige una resolución reforzada que desmonte las justificaciones del licitador y demuestre la inviabilidad de la oferta desde la perspectiva de la oferta de cada licitador, por lo que no cabe extender el análisis a aquellas partidas que quedan al arbitrio del empresario licitador, como los gastos generales o el beneficio industrial. Invoca las Resoluciones anteriormente mencionadas para sostener que, ante las dudas, la Administración debería haber hecho uso de la prerrogativa de solicitar aclaraciones, adicionales y justificaciones concretas.

Así, se detiene en los siguientes apartados que indicamos a continuación, oponiéndose a las conclusiones del informe técnico en los siguientes términos:

#### **1. Soluciones técnicas informáticas.**

La recurrente manifiesta que basa su justificación en que utiliza “herramientas que ya están desarrolladas y sin costes marginales a imputar en este nuevo proyecto” (sic) y discrepa del informe técnico que le achaca la ausencia de datos y de la documentación que permita sustentar tal afirmación. Insiste en que no es necesaria una acreditación exhaustiva, conforme a la doctrina administrativa, sino que la verificación debe limitarse a la viabilidad de la oferta, teniendo especial importancia las condiciones del licitador, y en su caso, la experiencia contrastada que posee por ser el actual contratista del servicio contratado y de servicios similares en otras Administraciones Públicas (AAPP).



Sostiene que, por el contrario, el apartado segundo y los anexos 5.1, 2 y 3 contienen un desarrollo exhaustivo de las soluciones técnicas propuestas, y que su oferta recoge de manera extensa la información relativa a la solución tecnológica, procedimientos y metodología.

## 2. Innovación y originalidad de las soluciones propuestas.

Critica que el informe técnico señale que solo incluye aseveraciones ambiguas y genéricas, insistiendo en la suficiencia de la justificación que ofreció, y alegando que, en caso de duda, deberían haberle solicitado aclaraciones y justificaciones específicas. Puntualiza, además, que en el apartado relativo a la “viabilidad” y en los anexos 5.1, 2 y 3 se contiene un desarrollo exhaustivo de las soluciones técnicas propuestas.

## 3. Ahorro mediante métodos eficientes en la prestación de servicios.

Reitera que, en relación con este apartado, su oferta sí incluía la justificación de los métodos eficientes como la automatización y tecnología avanzada; la metodología de trabajo eficiente; la planificación y gestión efectivas y la capacitación especializada, no siendo exigible una acreditación exhaustiva aludiendo a la condición de contratista del servicio contratado, y manifestando que, en su caso, el órgano de contratación debió solicitársele aclaración al respecto.

## 4. Cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales y laborales.

Alega que, para acreditar su viabilidad, y su compromiso inquebrantable con la sostenibilidad, responsabilidad social y con el cumplimiento riguroso de las regulaciones laborales, y medioambientales, aportó las certificaciones que menciona y de las que reproduce y acompaña el sello de estas. Reitera que la justificación ofrecida fue suficiente teniendo en cuenta sus propias condiciones como licitador y prestatario del servicio.

## 5. No obtención de ayuda estatal.

Insiste en que el proyecto que presenta se ha desarrollado con financiación propia, sin la obtención de ayudas o subvenciones estatales, y reitera la suficiencia de la justificación, alegando que la acreditación de su solvencia económica y financiera viene establecida en el ROLECE por las clasificaciones inscritas.

## 6. Costes de explotación.

Insiste en que la justificación ofrecida fue más que suficiente para asegurar la viabilidad, denunciando que el informe técnico se base en conjeturas o meras presunciones respecto del apartado “costes de explotación” para excluir su oferta, insistiendo en que la acreditación que presentó hacía referencia al ahorro por las sinergias existentes del anterior contrato suscrito con la Agencia de tal modo que los gastos asociados a la provisión de medios de HW (terminales móviles e impresoras) y a la formación y capacitación de usuarios se minimizan atendiendo a que las aplicaciones propuestas son las mismas que las del anterior contrato.

En concreto, expone lo siguiente: “Así el coste por cesión durante la duración del contrato de un mínimo de 24 terminales móviles para la emisión de boletines de denuncia (smartphone, PDA, o similar) y 24 impresoras térmicas portátiles equipadas con aplicaciones móviles que permitan la confección, emisión y notificación en el acto de denuncias por parte de la policía portuaria, viene explicitada en el Informe, estudio económico adjunto (Vid Doc 01 y 02), así como en los anexos de facturas (equipos móviles) y costes MDM y datos. (Vid Anexos 1 y 1.1)”.

Segundo. - Viabilidad de su oferta.



La recurrente defiende la viabilidad de su oferta insistiendo en su condición de ser el anterior y actual adjudicatario lo que le proporciona una ventaja competitiva con un significativo ajuste de precios que se basa en una reducción de costes sobre los procesos, procedimientos y herramientas de software ya implantadas, y que posibilita que el impacto económico sea mínimo.

Expone que en el informe y estudio económico exhaustivo que adjunta (Documentos 01 y 02) figuran agrupados los gastos/costes de personal, los de explotación e implantación, pudiendo inferir claramente la rentabilidad del proyecto con los márgenes de contribución y/o rentabilidades superiores al 20% para la empresa. Puntualiza que los epígrafes correspondientes a “gastos generales” y “beneficio industrial” se han incluido de conformidad con Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y se pueden considerar como márgenes de seguridad en la estimación del resultado final, compensando las contingencias que puedan aparecer durante la ejecución del contrato.

En concreto, menciona los siguientes apartados:

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

Expone que la experiencia obtenida, tras dos años de ejecución de estos trabajos, permite mejorar los costes, teniendo en cuenta, además, que la ejecución de tareas por parte de la recurrente es colaborativa ya que los actos de autoridad son realizados por el ente público.

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

Manifiesta que las aplicaciones de gestión de sanciones y movilidad gozan de alta reputación en el mercado siendo referentes, a nivel nacional en muchos proyectos, entre los que menciona, el SPRyGT de Diputación de Cádiz o el Proyecto de Ciudad de Ceuta.

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

Esgrime la condición de actual contratista para defender la ventaja competitiva frente a otros competidores, por el “know how” adquirido durante la ejecución de las tareas, que le reporta, además, un proceso de mejora continua y continuidad en la prestación de los servicios.

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 LCSP.

Alega que el cumplimiento de dichas obligaciones se acredita en el informe técnico y estudio económico que anexa al recurso en el que, según indica, se describen de modo exhaustivo los costes socio laborales, conforme al Convenio aplicado. Asimismo, se refiere a las certificaciones *UNE-EN ISO 45001:2018. Sistema de seguridad y salud*

*en el trabajo de la organización*, permiten acreditar el cumplimiento de las obligaciones socio laborales, y la *Certificación UNE-EN ISO 14001:2015. Sistema de gestión medioambiental*, que justifica el cumplimiento de las obligaciones medioambientales.

e) La posible obtención de una ayuda del Estado.



Indica que la solvencia económica viene respaldada por la inscripción de las clasificaciones en el ROLECE.

f) Respecto de las soluciones técnicas informáticas.

Explica que la aplicación que se utiliza en el proyecto (“GESSAN y GESSAN mobile”) es un producto consolidado en el mercado, que surgió como necesidad para la Diputación de Cádiz; por lo que la inversión en el desarrollo de las mejoras que se realizan está imputada a dicho proyecto, siendo dichas mejoras aprovechadas para trasladarlas al resto de clientes, por lo que no cabe la imputación de costes a otros clientes. Además, indica que se trata de un software vigente, que lleva muchos años en el mercado y de desarrollo propio, el cual está amortizado, y, asimismo, que disponen de un Departamento de desarrollo de software con larga experiencia en la materia objeto del contrato lo que se puede comprobar con certificados de buena ejecución del proyecto. Puntualiza que utiliza un software propio y no de terceros, y que, al no tratarse de una licitación de adquisición de licencias, el software se entiende como una cesión de uso para la prestación del servicio.

g) Innovación y originalidad de la solución propuesta.

Reitera que todo lo relativo a la información de la solución tecnológica, procedimientos y metodología, se recoge de manera exhaustiva en la oferta técnica presentada para la licitación, además de quedar demostrada en la prestación del servicio en la fase ulterior a la implantación, remitiendo a lo dispuesto en los anexos 05. 1,2 y 3 en la memoria técnica de Puertos.

h) Ahorro mediante métodos eficientes en la prestación de servicios.

Menciona los métodos que le permitirían una prestación más eficiente del servicio, cuales son la automatización y tecnología avanzada; la metodología de trabajo eficiente; la planificación y gestión efectivos; los equipos de trabajo y la capacitación; los costes de implantación reducidos; el coste de licencia del aplicativo; el coste de configuración; el coste de migración; el coste de pruebas; el coste de formación; el coste de logística de implantación y los costes de explotación

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano se opone al recurso y solicita su desestimación con fundamento en las siguientes alegaciones que, de manera breve, se exponen a continuación, sin perjuicio de que se profundice en ellas a la hora de exponer las consideraciones de este Tribunal en el fundamento de derecho siguiente.

En primer lugar, desde el punto de vista procedimental se opone a la alegación de falta de motivación remitiéndose al contenido del informe técnico de 6 de agosto de 2024 que, de forma motivada, concluye en la insuficiencia de la oferta y que fue asumido por la mesa y sobre el que el órgano de contratación motivó la exclusión.

En segundo lugar, considera que en el oficio en el que se le requirió la justificación de la viabilidad de la oferta, se especificaba con exhaustividad el alcance que debía recoger por lo que la Administración no venía obligada a hacer uso de la prerrogativa de solicitar aclaraciones o justificaciones específicas sobre la documentación aportada por la recurrente.

Con relación al fondo de la cuestión, se remite al contenido del informe anexo emitido por la Asesoría Jurídica del órgano de contratación que se ratifica en la insuficiencia de la justificación realizada por la empresa, y esgrime el carácter vago y genérico de las alegaciones de la recurrente que se limitan a desarrollar los distintos



epígrafes relacionados con la regulación legal de las distintas ofertas sin ofrecer importes concretos que permitan una valoración real de la suya, pretendiendo suplir la falta de acreditación documental mediante una remisión a la documentación aportada en una licitación del año 2020.

#### **SEXTO. - Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes procede abordar la cuestión controvertida que se circunscribe a determinar si resulta conforme a derecho la decisión de exclusión de la oferta de la recurrente incurso en anormalidad por considerar insuficiente la justificación de su viabilidad.

En síntesis, la recurrente basa su argumentación en que el rechazo de una oferta incurso en anormalidad exige una motivación reforzada que desmonte las justificaciones del licitador y demuestre la inviabilidad de la oferta desde la perspectiva de la oferta de cada licitador, y sostiene que la documentación que ha aportado justifica de manera sobrada su oferta y que la Administración debería haber hecho uso, en su caso, de la prerrogativa de solicitar aclaraciones, adicionales y justificaciones concretas.

Como punto de partida, sin perjuicio de consideraciones puntuales en función de la casuística planteada en cada recurso, debe tenerse presente la doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales en la materia. Así, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en la que cabe mencionar entre otras muchas la Resolución 90/2019, de 21 de marzo, en la determinación de si una oferta, incurso inicialmente en baja anormal o desproporcionada, está o no justificada su viabilidad, rige el principio de discrecionalidad técnica, según el cual la actuación administrativa esta revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación, y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Dicha Resolución 90/2019, de 21 de marzo, de este Tribunal, fue recurrida ante la jurisdicción contencioso-administrativa, recurso 379/2019, que fue desestimado mediante Sentencia de 3 de marzo de 2021 de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, que señala en lo que aquí interesa en su fundamento quinto lo siguiente:

*«Los órganos de contratación gozan de discrecionalidad técnica para valorar si la oferta es anormalmente baja, que encuentra su fundamento en la presumible imparcialidad del órgano de contratación, especialización de sus conocimientos, e intervención directa en el procedimiento de selección, de forma que solamente en los supuestos en que sea evidente la existencia de error en la valoración efectuada por el órgano de contratación es posible sustituir la decisión adoptada. En el caso de autos, la decisión se ve amparada por un informe efectuado por órgano técnico extenso y motivado que analiza los aspectos de la oferta de la recurrente y la justificación dada por la misma respecto de la corrección de la oferta y la posibilidad de correcta ejecución del contrato. (...) En definitiva, el Órgano de Contratación a través del informe técnico ha motivado ampliamente las razones por las que no se entiende justificada la oferta, siendo esta desproporcionada o anormalmente baja en atención al criterio establecido en la Ley de Contratos y el Pliego.»*

En este mismo sentido, cabe destacar las Resoluciones de este Tribunal 330/2021, de 16 de septiembre, 379/2021, de 8 octubre, 26/2022, de 21 enero, 314/2022, de 10 de junio, 22/2023, de 13 de enero y 102/2023, 17 de febrero, entre otras.



Asimismo, hemos de traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la motivación reforzada –que invoca la recurrente- y a la que nos hemos referido recientemente en la Resolución 295/2024, de 26 de julio, pronunciándonos en los siguientes términos:

*“(…) Igualmente, en relación con las ofertas anormales o desproporcionadas, y en concreto sobre la motivación del informe de viabilidad emitido por los servicios técnicos del órgano de contratación, este Tribunal tiene una consolidada doctrina.*

*Entre las más recientes, en la consideración tercera del fundamento de derecho séptimo de su Resolución 531/2023, de 27 de octubre, se indicaba en lo que aquí concierne lo siguiente: «(…) en cuanto a la documentación justificativa de la oferta inicialmente incurrida en baja anormal o desproporcionada y a los informes técnicos sobre viabilidad de las mismas, con base en el artículo 149 de la LCSP, de aplicación al presente caso, este Tribunal se ha manifestado en varias ocasiones sobre la necesidad de que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que no se justifica adecuadamente la oferta, inicialmente, incurrida en baja anormal o desproporcionada, la motivación del informe ha de ser más exhaustiva que en los supuestos en los que el órgano de contratación considere que se justifica adecuadamente la viabilidad de la misma, en los que no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de la aceptación (v.g. Resoluciones 294/2016, de 18 de noviembre, 10/2018, de 17 de enero y 30/2018, de 8 de febrero, de este Tribunal, entre otras).*

*En el mismo sentido se ha expresado ya desde sus inicios el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, manifestando su criterio entre otras muchas en su Resolución 142/2013, de 10 de abril, que resume su doctrina sobre ello; dice así: «Como hemos reiterado en diversas resoluciones en caso de exclusión de una oferta incurrida en presunción de temeridad es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión mediante una resolución “reforzada”. Por el contrario, en caso de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación».*

*Asimismo, dicho Tribunal Central en su Resolución 867/2014, de 20 de noviembre, que comparte este Órgano, indica que «Si la justificación del licitador se considera suficiente, nada obliga a que el informe incluya unos argumentos o motivación distinta o complementaria de la ya expuesta por el licitador. Si ésta se considera suficiente, nada exige que el asesor técnico recoja en el informe sus propias motivaciones motivando su aceptación», en el mismo sentido, las Resoluciones del citado Tribunal 1162/2017, de 12 de diciembre, 207/2018, de 2 de marzo, y 389/2018, de 23 de abril. (...)”*

Partiendo de este marco doctrinal, hemos de analizar el supuesto concreto que se nos plantea.

La recurrente no cuestiona el procedimiento contradictorio seguido para la justificación de la proposición de su oferta, ni que el informe de viabilidad adolezca de arbitrariedad, o haya incurrido en desviación de poder, sino que el debate se circunscribe a dos motivos fundamentales:

1. Suficiencia de la justificación ofrecida ya que el alcance de esta no exige un desglose íntegro ni una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de su oferta.
2. Inadecuada motivación de la exclusión de su oferta por no cumplir con las exigencias de motivación reforzada.

En realidad, ambos motivos pueden analizarse de manera conjunta en la medida que la recurrente defiende la suficiencia de la justificación de su baja combatiendo la inadecuada motivación de su exclusión.

En esencia, la recurrente en su pretensión principal afirma que ha justificado sobradamente la viabilidad de su oferta, invocando doctrina que declara que no es necesario justificar de manera exhaustiva la oferta presentada,



y en todo caso, sostiene que el órgano de contratación debió indicarlo en el requerimiento, de haberlo considerado.

Pues bien, planteado en estos términos el debate, es preciso acudir, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP –invocado por la recurrente– que contempla los aspectos sobre los que se deberá requerir la justificación de la oferta a los licitadores cuyas ofertas incurran en presunción de anormalidad, y que establece lo siguiente: «*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.*

(...)

*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 contratación 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». (el subrayado es nuestro)*

En orden a la resolución de la cuestión litigiosa, conviene también tener presente los siguientes antecedentes procedimentales que resultan del expediente administrativo (EA):

-Según refleja el acta núm.2 de la mesa de contratación celebrada el 10 de julio de 2024, (página 178 EA) tras la apertura de los sobres nº 3 de todas las ofertas presentadas, se calcula el límite de presunción de ofertas con valores anormales o desproporcionados, que se sitúa en la cantidad de 32,24 euros identificándose la oferta de la recurrente (29,84 euros) por debajo de dicho límite, por lo que la mesa acordó requerir a la recurrente para justificación sobre su viabilidad.

- Con fecha 11 de julio de 2024 el órgano de contratación dirige comunicación a la recurrente (páginas 181 a 183 EA) de que su proposición económica presenta, de acuerdo con los parámetros establecidos en el pliego, valores desproporcionados o anormales, y le requiere en los siguientes términos: “(...)para que justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, costes o cualquier otro parámetro mediante la presentación



de aquella información y documentos que resulten pertinentes a tal efecto, incluida la acreditación de los precios costes y parámetros declarados, de modo que quede plena y oportunamente justificada la viabilidad de la oferta.

En particular se deberá justificar las condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar el objeto del contrato.
- b) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas para ejecutar el objeto del contrato
- c) 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 LCSP.
- d) La posible obtención de una ayuda de Estado.

En todo caso, se rechazarán las ofertas si se comprueba que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el citado 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.

En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas.

La documentación deberá presentarse a través de la plataforma de contratación electrónica SIREC y dispone de plazo **hasta las 20 horas del día 17 de julio de 2024**, plazo indicado en la referida plataforma.

Se advierte que, de acuerdo con el artículo 62.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, la **NO CONTESTACIÓN a la solicitud de información realizada tendrá la consideración de retirada injustificada de la proposición**". (la negrita no es nuestra)

- Con fecha 17 de julio de 2024 la recurrente presenta, en atención a dicho requerimiento, un documento denominado "Justificación baja desproporcionada" (páginas 184 a 200 EA) con el contenido que obra en actuaciones.

- Con fecha 6 de agosto de 2024 se emite informe técnico emitido por la Jefatura de Asesoría Jurídica (páginas 202 a 205 EA) que concluye en la inviabilidad de la oferta de la recurrente.

- Con fecha 12 de agosto de 2024, según refleja el acta núm.3 de la mesa de contratación, esta eleva al órgano de contratación la propuesta de exclusión de la oferta de la recurrente por insuficiencia de la justificación presentada sobre su oferta con fundamento en el referido informe técnico.

Como ya hemos anticipado, no resulta propiamente extremo controvertido en el presente debate la suficiencia o no de los términos del requerimiento, sino que la mesa haya asumido sin más el informe técnico emitido para fundamentar la propuesta de exclusión de su oferta, concluyendo que no se cumplen las exigencias de motivación reforzada, al no haberse constatado la imposibilidad de cumplir la oferta, insistiendo además, la recurrente en que con la documentación aportada ha justificado la viabilidad de su oferta, y que, en caso contrario, debería habersele solicitado aclaración.

Pues bien, el informe de viabilidad de fecha 6 de agosto de 2024 emitido por la Jefatura de Asesoría Jurídica, en lo que aquí interesa, con relación a la justificación de la oferta aportada por la recurrente, señala lo siguiente:



## << (...) II. - **Soluciones técnicas, informáticas**

La entidad fundamenta la anormalidad en que ha incurrido su oferta debido a la soluciones técnicas adoptadas para la prestación del servicio, en especial, las informáticas.

Según afirma, se tratan de “herramientas que ya están desarrolladas y sin costes marginales a imputar a este nuevo proyecto. No obstante lo anterior, no se ofrecen datos ni se aporta documentación que permita sustentar dicha afirmación.

Si bien es cierto que la licitadora ha venido prestando el servicio objeto de licitación, y se presume que debe haber un cierto grado de amortización de las soluciones informáticas, el hecho de que no se aporten datos concretos, imposibilita que pueda darse por válida dicha justificación sin más.

La falta de cuantificación del importe por el programa necesario para la prestación del servicio, así como la acreditación de la amortización del mismo con datos cuantificables, nos conducen a desestimar la justificación relativa a la existencia de soluciones técnicas para la prestación del servicio que justifiquen la anormalidad de la oferta económica.

## III. - **Innovación y originalidad de las soluciones propuestas**

Con respecto al apartado por el cual se justifica la anormalidad de la oferta en base a soluciones innovadoras y originales, se llevan a cabo aseveraciones genéricas y ambiguas, sin explicar ni concretar cuáles son esas soluciones innovadoras y originales aplicadas a la prestación del servicio objeto de licitación.

Por tanto, no queda justificado la anormalidad de la oferta en base a dicho apartado.

## IV. - **Ahorro mediante métodos eficientes en la prestación de servicios**

En relación con el ahorro mediante métodos eficientes en la prestación de servicios, la licitadora cita una serie de métodos que le permitiría una prestación más eficiente del servicio. Estos métodos son:

- Automatización y tecnología avanzada.
- Metodología de trabajo eficiente.
- Planificación y gestión efectivas.
- Capacitación especializada.

Analizado cada uno de los métodos expuestos, no puede concluirse que exista una justificación suficiente, que acredite de qué manera esos métodos son efectivos para una prestación eficiente del servicio.

En este sentido, no existe explicación alguna de cuáles son los sistemas y tecnologías de vanguardia que automatizan tareas repetitivas y mejoran la prestación del servicio. Tampoco se ofrece ninguna información sobre cuáles son los métodos de trabajo altamente eficiente, la planificación que minimiza los tiempos muertos, ni cuál es la capacitación especializada del equipo.

Además, asevera que existe un ahorro inicial vinculado con los gastos relacionados con la fase inicial como consecuencia de que en la actualidad se encuentra prestando el servicio, pero sin cuantificar a cuánto ascendería los costes de implementación de la puesta en marcha, así como el importe de dicho ahorro.

La evolución progresiva de ingresos a la que hace referencia no constituye un dato objetivo que permita avalar justificación alguna en relación con el ahorro mediante métodos eficientes en la prestación de servicios. En todo caso, debería haberse cuantificado el ahorro que supone la aplicación de los métodos para una prestación eficiente del servicio.

## V. - **Cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales y laborales**

La licitadora asevera que cumple con las obligaciones laborales, medioambientales y sociales. Debe señalarse que no se han aportado todos los certificados de normas de calidad enunciados, salvo el sistema de gestión de la seguridad de la información, que fue aportado junto con su oferta.

Tampoco se ofrece razonamiento alguno que permita dilucidar por qué su oferta es viable en base al cumplimiento de las obligaciones laborales, medioambientales y sociales.

## VI. - **No obtención de ayuda estatal**

La licitadora afirma que el proyecto que presenta se ha desarrollado con financiación propia, sin la obtención de ayudas o subvenciones estatales. Además, vincula la no obtención de ayuda estatal a una supuesta robustez y solidez financiera de la empresa, pero sin aportar ningún documento que permita contrastar dicha afirmación.



## **VII. - Costes de explotación**

*El último apartado del documento resulta especialmente relevante a los efectos de poder determinar la viabilidad de la oferta de la licitadora.*

*Nótese aquí que, conforme al subapartado titulado “3. Costes de Explotación” parece que la entidad quiere aprovecharse de los terminales ya suministrados para justificar unos menores costes. No obstante lo anterior, debe subrayarse que los terminales que actualmente se emplean para la prestación del servicio son propiedad de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, ya que fueron adquirido por esta. A diferencia del contrato anterior, en el presente contrato la entidad adjudicataria asume el compromiso de suministrar nuevos terminales en régimen de alquiler. En el escrito se recoge un cuadro donde se desglosan los costes de personal y de explotación sin ningún tipo de detalle y datos que permitan verificar los cálculos realizados. En este sentido, no se indican cuáles serían las distintas categorías de profesionales adscritas a la ejecución del contrato, con justificación de su sueldo anual conforme al convenio y el porcentaje de dedicación a la ejecución del contrato. Tampoco se justifica el desglose y cuantificación de los costes de explotación.*

*Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta técnica que suscribe entiende que debe excluirse a la licitadora Asesores Locales Consultoría, S.A por considerar que su oferta es anormalmente baja de manera que puede comprometerse la viabilidad de la prestación de los servicios que constituye el objeto de la presente licitación, resultando su justificación insuficiente». (el subrayado es nuestro)*

Según se desprende del informe técnico el motivo principal en el que fundamenta la inviabilidad de la oferta de la recurrente y el rechazo de esta descansa en un aspecto puramente formal, la falta de acreditación documental de los ahorros alegados por la recurrente, y como aspecto determinante, la ausencia del detalle y desglose de los cálculos efectuados en los costes de personal y de explotación.

La recurrente aduce básicamente que la exclusión de una oferta por anormalidad exige una motivación reforzada, y esgrime que no es necesario un desglose íntegro ni una acreditación exhaustiva, considerando que el órgano de contratación pudo haberle pedido aclaración o documentación adicional si albergaba dudas sobre su justificación.

En este sentido, la suficiencia o no, en su caso, de la información ofrecida por la entidad licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglose, justifique o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento.

En el supuesto que se examina, teniendo en cuenta que el requerimiento que el órgano de contratación hizo fue genérico, limitándose solamente a reproducir los términos del artículo 149 de la LCSP, este Tribunal considera que, antes de proceder al rechazo de la oferta, por inviable, y como sostiene la recurrente, debería habersele solicitado aclaración con el objeto de justificar, acreditar o desglosar aquellos aspectos de la oferta que se considerasen necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta.

En los mismos términos se ha pronunciado este Tribunal en la reciente Resolución 416/2024, de 27 de septiembre:

*“(…)En este sentido, ha de tenerse en cuenta que estamos ante la proposición económicamente más ventajosa, por lo que si el impedimento para aceptar la oferta, inicialmente incurso en baja anormal, es en gran medida que la misma en determinados aspectos no está justificada, acreditada o desglosada en los términos que el órgano de contratación considera necesarios, o que no se había tomado como base para su justificación el presupuesto de la licitación, o que determinada partida se consideraba fundamental para el correcto funcionamiento empresarial, o*



*que alguna de ellas presentaban una considerable bajada, por el principio de proporcionalidad, y antes de proceder a su rechazo sería necesario haber solicitado aclaración de la misma, con el objeto de justificar, acreditar o desglosar los extremos que se consideren necesarios, sin que la licitadora pueda modificar su oferta, únicamente para aclarar, acreditar o justificar aquellas cuestiones que sean necesarias.*

*Máxime en este supuesto, en que el requerimiento efectuado por el órgano de contratación es genérico e impreciso, como se denuncia por la recurrente, pues se limita a remitirse a los criterios que se señalan al respecto en el artículo 149.4 de la LCSP. En este sentido, la suficiencia de la información ofrecida por la licitadora para justificar o acreditar la viabilidad de su oferta debe analizarse a la vista y en función de lo solicitado en el requerimiento por el órgano de contratación, de tal modo que, si este considera imprescindible que se desglosen, justifiquen o acrediten determinados aspectos de la proposición necesariamente lo ha de indicar en su requerimiento. De lo contrario, como sucede en el supuesto que se examina, la motivación del rechazo de la oferta recogida en el informe de viabilidad de 18 de julio de 2024 ha de considerarse puramente formal e insuficiente, pues no se analiza en qué medida determinados ahorros, partidas o costes de mano de obra inciden en la viabilidad de la oferta.*

*Así las cosas, teniendo en cuenta lo alegado en el recurso, los términos genéricos del requerimiento de información, la motivación en gran medida formal del informe de viabilidad de 18 de julio, el principio de proporcionalidad y la necesidad en los supuestos de rechazo de ofertas presuntamente anormales de una motivación más exhaustiva que en los supuestos de aceptación de las mismas, de forma que se desmonten las justificaciones aportadas por la entidad licitadora, para excluir una oferta que es la económicamente más ventajosa, debiera haberse concedido a la entidad ahora recurrente la oportunidad de aclarar y/o completar la información, sin que ello suponga modificar la oferta, al considerarla la mesa o el órgano de contratación tan determinante y no haberla solicitado expresamente en el requerimiento.*

*En sentido similar se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 213/2020, de 18 de junio, 331/2020, de 8 de octubre, 352/2022, de 30 de junio, 449/2022, 15 de septiembre, 491/2022, de 14 de octubre, 318/2023, de 6 de junio, 531/2023, de 27 de octubre y 287/2024, de 19 de julio, entre las más recientes. Así como, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones, 1079/2018, de 23 de noviembre y 76/2022, de 20 de enero. (...)*

Aplicando la doctrina anterior al presente supuesto, entendemos que ha de acogerse la pretensión de la recurrente respecto de la retroacción de actuaciones, previa anulación de la resolución de exclusión de su oferta, para que se le conceda la oportunidad de aclarar y completar la información que el órgano de contratación considera incompleta o falta de acreditación documental, entre otros, los costes de personal y de explotación que, conforme al apartado VII.- “Costes de explotación” del informe técnico, ha sido el apartado relevante para determinar la inviabilidad de la oferta y cuya falta de desglose y cuantificación ha impedido al órgano de contratación verificar los cálculos realizados por la recurrente, según se indica en el informe técnico que sirvió de base a su decisión.

En este sentido, asiste la razón a la recurrente cuando afirma en su recurso que la exclusión de una oferta no puede basarse en meras suposiciones o conjeturas refiriéndose a la afirmación del informe de viabilidad sobre “que parece que la entidad quiere aprovecharse de los terminales ya suministrados para justificar unos menores costes...”. Si al órgano de contratación le suscitaba dudas dicho aspecto, debió requerir la explicación o aclaración sobre la incidencia de tal partida o no en el desglose de costes, pero no puede basar la exclusión de la oferta por inviable en afirmaciones hipotéticas o conjeturas.

Por tanto, procede estimar parcialmente el recurso en los términos analizados.



Finalmente, y con independencia de que, al haber sido estimado parcialmente el recurso, procederá efectuar un nuevo requerimiento y ulterior análisis a la vista de la documentación y aclaraciones que se soliciten, a fin de determinar la viabilidad de la oferta el órgano de contratación efectúa una serie de alegaciones respecto de los apartados V.- “Cumplimiento de obligaciones medioambientales, sociales y laborales” y VI.- “ No obtención de ayuda estatal” que este Tribunal no puede compartir.

En efecto, el informe del órgano incide de nuevo en la falta de acreditación documental para rechazar sobre este motivo la viabilidad de la oferta respecto de dichos apartados, ignorando la doctrina de este Tribunal conforme a la cual *“el hecho de que en la justificación de la oferta no haya originalidad, ni innovación en las soluciones propuestas, ni se haya aportado certificación medioambiental o no haya ayuda de estado, no es motivo sin más para que no pueda acreditarse la viabilidad de una oferta inicialmente incurso en baja anormal. En este sentido, si a pesar de no justificarse lo anterior, de lo que aporta la entidad es posible entender que la oferta es viable, la misma no ha de ser rechazada, pues como se ha expuesto anteriormente lo determinante es proveer de argumentos que permitan, al órgano de contratación, llegar a la convicción de que la oferta, inicialmente incurso en baja anormal, se puede llevar a cabo”* (entre las más recientes, la Resolución 258/2024, de 28 de junio)

### **SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso interpuesto.**

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando la resolución de 14 de agosto de 2024 del órgano de contratación, en la que se contiene la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente, con retroacción de las actuaciones al momento previo al rechazo de dicha oferta, para que se proceda por la mesa de contratación a requerir a dicha entidad cuanta información y documentación complementaria considere precisa a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, en los términos analizados en la presente resolución, sin que ello suponga modificación de la misma, con continuación del procedimiento de licitación en su caso.

En este sentido, dada las funciones exclusivamente revisoras de los actos emanados de los poderes adjudicadores que competen a este Tribunal, no le es posible declarar la admisión de la recurrente por justificar su viabilidad, al haberse estimado parte de las alegaciones del recurso, siendo esta una función que únicamente compete al órgano de contratación, ex artículo 149 de la LCSP, de tal suerte que en el supuesto examinado una vez que la mesa o el órgano de contratación, en cumplimiento de la presente resolución y previo requerimiento al efecto, haya examinado la eventual información y documentación que haya aportado la entidad recurrente a los efectos de justificar la viabilidad de su oferta, entre otras, el desglose de los costes de explotación y de personal, sin que ello en ningún momento pueda suponer modificación de la misma, podrá efectuar una apreciación conjunta de todos los elementos concurrentes y decidir el órgano de contratación de forma motivada, previa propuesta de la mesa en su caso, la aceptación o rechazo de la oferta de la entidad ahora recurrente (v.g. entre otras Resoluciones 171/2021, de 6 de mayo, 196/2021, de 20 de mayo, 215/2021, de 27 de mayo, 497/2021, de 25 de noviembre, 555/2023, de 3 de noviembre y 169/2024, de 19 de abril, de este Tribunal) .

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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial interpuesto por la entidad **ASESORES LOCALES CONSULTORÍA S.A** contra el acuerdo de exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Servicio de soporte y gestión para tramitación de expedientes sancionadores» (CONTR 2024 0000481744) promovido por la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, adscrita a la Consejería de Fomento, Articulación del Te-



ritorio y Vivienda, y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda por el órgano de contratación en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada mediante Resolución de 13 de septiembre de 2024.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

