



Recurso nº 348/2025

Resolución nº 631/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. B.V.L., en representación de GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA S.L.U., contra su exclusión del procedimiento de contratación para el “*Servicio de consultoría en redes sociales para la Autoridad Portuaria de Valencia*”, expediente EC23-C13-10760, convocado por la Autoridad Portuaria de Valencia; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La convocatoria de la licitación que nos ocupa fue publicada el 11 de abril de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y DOUE, por un valor estimado de 275.000 €, como contrato de servicios, publicándose una modificación de los pliegos el 10 de mayo de 2024. El código de clasificación CPV es 79416200: Servicios de consultoría en relaciones públicas.

La fecha señalada para la presentación de las proposiciones se fijó hasta las 13:00 horas del 10 de junio de 2024.

Segundo. La licitación, por procedimiento abierto, está sujeta a 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Tercero. En la sesión de 26 de junio de 2024 fueron admitidos 5 licitadores y se procedió a la apertura del sobre 2. En la sesión de 17 de julio se procede a la valoración de las



proposiciones de conformidad con el informe técnico, resultando las siguientes puntuaciones:

	AMPARO CERVANTES COMUNICACIÓN	AUTORITAS CONSULTING	ESPACIOS IMPREVISTOS DE CREACIÓN	GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTÉTICA	REBOLD COMMUNICATIO
<i>Ejercicio práctico</i>	11	9	5	16,5	8
<i>Programa de actuación</i>	7	3	4	9	7,5
<i>Organigrama operativo</i>	4	4	0	5	3
TOTAL	22	16	9	30,5	18,5

En la oferta de GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U., en los apartados “Organigrama” y “Reparto de funciones” se recogen las siguientes dedicaciones: la Coordinadora General dedicará, un 15%; la “Community senior”, el 6%; el “Community junior”, el 50%; la Diseñadora gráfica y de web, el 15%; se refiere al apoyo general de la “Community Manager”; el encargado de asesoramiento estratégico en la realidad del puerto, el 5%; el encargado de asesoramiento estratégico en tendencias en redes, el 7%; y la Directora de la agencia prestará un apoyo transversal. Con fecha 29 de julio de 2024 atendió el licitador el requerimiento de justificación en los siguientes términos:

“1. Se trata de un contrato con muchas sinergias con otros clientes. En Grupo R Comunicación contamos con gran experiencia en el sector del transporte y la logística en el que actúa el Puerto de Valencia. Esta presencia, con varios clientes en el mismo ámbito, nos aporta muchas sinergias que nos permiten optimizar procesos y costes.

2. Se trata de un contrato con sinergias internas. A las sinergias con otros clientes se une las propias de la Autoridad Portuaria. El hecho de ser la agencia que lleva actualmente la comunicación externa nos aporta un importante ahorro en la gestión y organización de los equipos, así como en el flujo de la información.

3. No supone una inversión adicional, ya que ya disponemos de los recursos necesarios. Disponemos de los recursos necesarios, tanto humanos como tecnológicos, para ejecutar



el servicio con totales garantías. A nivel humano contamos con un equipo de profesionales con amplia experiencia en la comunicación logística y portuaria, así como en la gestión de redes sociales. Este personal se rige por el convenio de publicidad, que establece un salario anual de 21.294,24 euros para un empleado de nivel 3 (Community manager, redactor senior, planner estratégico o director de arte senior) y de 21.176,6 euros para un redactor o copy junior. Actualmente, ya prestamos el servicio de gestión de redes sociales de la APV a través de un contrato menor adjudicado el pasado febrero de 2024, por un importe un 40% inferior al actual ofertado.

Del mismo modo, no tenemos que hacer una inversión adicional para los programas de edición y diseño como Photoshop, Indesign, Illustrator y After Effects o Canva, con los que trabajamos habitualmente.

4. Los periodos de implementación y adaptación de estos recursos ya están superados. Tanto los recursos humanos como los tecnológicos precisan un proceso de adaptación a cada cliente.

5. La escasa rentabilidad se compensa con la oportunidad comercial y de imagen que aporta. A pesar de los ahorros ya señalados, este contrato aporta un escaso margen, pero esperamos compensarlo con el posicionamiento y potencialidad que nos aporta en el sector.

6. Equipos necesarios y rentables en conjunto. En la misma línea, es necesario apuntar que tanto los equipos humanos como tecnológicos señalados forman actualmente parte de los activos que precisa Grupo R Comunicación para prestar el servicio al resto de clientes. Por ello, el margen que aporta este contrato contribuye a su rentabilidad, ya que no podríamos prescindir de ellos.

7. La oferta se ha realizado calculando todos los costes. Así, la valoración realizada respecto al precio al que salió el concurso es:

-Las herramientas de seguimiento y análisis ya contratadas e implementadas permiten un ahorro del 9% (a coste actual).



-Los programas de diseño y edición ya contratados aportan otro ahorro del 2,2% (a coste de mercado).

-El proceso de inmersión en el sector y la puesta en marcha e implementación de todos los procesos y de las herramientas nos permiten ahorrar otro 35% (Porcentaje extraído de la plataforma de control de tiempos TeamOgy).

-Por último, el tiempo dedicado al seguimiento y monitorización se optimiza al poder compartirlo con otros clientes y se reduce del 10% habitual por cliente al 2,5% (un 7,5% de ahorro).

-Con todo ello, el precio ofertado (27.000 euros) permite ofrecer el servicio con totales garantías y cubrir los costes de los recursos humanos asignados. Estos se rigen por el convenio de publicidad que establece para 2024 un salario de 21.294 euros para un community senior y de 21.176,6 para un junior.

Costes estimados en RRHH		
	Coste *	Ahorro por sinergias
Community Manager (60% dedicación)	12.776,54	4.471
Community Junior (50% dedicación)	10.588	790
Coordinador general (15% dedicación)	3.194	500
Asesor Estratégico (5% dedicación)	1.000	700
Asesor RRSS (7% dedicación) **	1.100	400
Asesor Idiomas (3% dedicación) **	500	0
Apoyo transversal (Diseño, Estrategia, RRSS)	2.000	0
Total	31.158,54	6.861,00
Diferencia (coste menos ahorro)		24.297,54
Precio ofertado ***		27.000,00

*Coste según convenio de publicidad

**Precio acordado con ellos como profesionales independientes

***Se ha mantenido un pequeño margen para afrontar los gastos generales de la agencia y para posibles imprevistos”.



Tras la emisión del preceptivo informe, que aceptó las explicaciones en los términos señalados, fue aceptada la justificación por el órgano de contratación, comunicándose dicha aceptación al licitador el 2 de agosto de 2024.

En fecha 7 de agosto de 2024, procedió la mesa de contratación a emitir propuesta de adjudicación, la cual fue aceptada por el órgano de contratación, que adjudicó el contrato el 17 de septiembre de 2024 a la mercantil GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U, publicándose el mismo día.

Cuarto. Frente al acuerdo de adjudicación decretado por la Presidencia de la Autoridad Portuaria de Valencia, la licitadora posicionada en segundo lugar en el orden de prelación de ofertas, AMPARO CERVANTES COMUNICACIÓN, S.L., formalizó recurso especial en materia de contratación. El informe del órgano de contratación al recurso señaló que:

“...previo análisis comparativo del cálculo de la reclamante y de los importes indicados en la justificación de presunción de anormalidad presentada por la adjudicataria en el que se advierte la aplicación de distintos niveles de convenio y porcentajes de dedicación ofertados, se procede a revisar si los importes consignados GRUPO R COMUNICACIÓN, S.L. como coste según el convenio de publicidad son correctos. De ello resulta que corresponden con los indicados en las tablas salariales para el 2024 de dicho convenio en la proporción resultante de las dedicaciones previstas por lo que no incluyen el importe de la cotización de seguridad social a pagar por la empresa. En el caso de los perfiles adicionales comprendidos en su justificación se explicita que se trata de profesionales independientes siendo los importes consignados los acordados con éstos.

No habiéndose advertido dicha omisión en el informe por el que se propuso la aceptación de la baja y estableciendo el artículo 149.4 de la Ley 9/2017 que ‘...’ se entiende que la justificación de presunción de anormalidad no debió ser aceptada...”

Dicho recurso (nº 1347/2024) fue resuelto por este Tribunal en Resolución nº 1351/2024, de 28 de noviembre. En el fundamento de derecho sexto de la citada resolución se indicó que “*el informe del órgano de contratación, sin llegar a expresar que el recurso haya de ser estimado, da la razón al recurrente, considerando que la justificación de la anormalidad no debió ser aceptada.*



A la vista del informe de la entidad contratante, aquietándose así el órgano de contratación a la pretensión del recurrente de no aceptar la justificación de la oferta de la adjudicataria por baja anormal, debe traerse a colación la doctrina de este Tribunal en relación con el allanamiento del citado órgano, pudiendo invocar, por todas, la Resolución 933/2024, de 18 de julio, en la que decíamos, con cita de la Resolución nº 256/2024, de fecha 22 de febrero (...)

Con el siguiente fallo:

“Primero. Estimar parcialmente el recurso presentado por D. C. Z., en representación de AMPARO CERVANTES COMUNICACIÓN, S.L., contra la adjudicación del contrato de “Servicio de consultoría en redes sociales para la Autoridad Portuaria de Valencia”, con expediente referencia EC23-C13-10760, convocado por la Autoridad Portuaria de Valencia, que anulamos, con las consecuencias señaladas en nuestro fundamento de derecho séptimo de esta resolución”.

En dicho fundamento de derecho séptimo, se analizaban las consecuencias jurídicas del allanamiento presentado por el poder adjudicador y así se advertía:

“A la vista de la solicitud, no se aprecia que la estimación del recurso en los términos formulados por la recurrente suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. El órgano de contratación, en uso de su discrecionalidad técnica, inicialmente determinó que la justificación aportada por la actual adjudicataria detallaba adecuadamente las condiciones que permitían ofrecer los servicios a un menor coste que el resto de licitadores, mientras que ahora, a la vista del recurso, ha apreciado la omisión en los costes salariales de las cotizaciones a la Seguridad Social, lo que determinaría no necesariamente el rechazo de la justificación, sino, como solicita la recurrente, una revisión de los criterios que se apreciaron para acordar la adjudicación del contrato.

Por ello, este Tribunal considera que lo pertinente es la estimación de este motivo de impugnación, anulando la adjudicación y retrotrayendo el procedimiento con el fin de que el órgano de contratación proceda a valorar motivadamente si procede o no tener por justificada la anormalidad de la oferta económicamente más ventajosa, a la vista de las circunstancias puestas de manifiesto con ocasión de este recurso, conjuntamente con el



resto de argumentos que fueron justificados por la actual adjudicataria y validados por el órgano de contratación, todo ello de acuerdo con lo previsto en el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP, que dispone:

(...)".

Quinto. En ejecución de la Resolución de este Tribunal, reunida la mesa de contratación en sesión de 20 de diciembre de 2024, solicita informe adicional relativo a la baja de la oferta presentada por GRUPO R IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U., emitiéndose el mismo con fecha de 11 de febrero de 2025.

Sexto. El 18 de febrero de 2025 el órgano de contratación, a propuesta de la mesa de contratación y de acuerdo con el informe de 11 de febrero de 2025, acuerda excluir la proposición presentada por GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U. por justificación insuficiente de la presunción de anormalidad al entenderse incompleta por no quedar justificados los costes laborales en la documentación inicialmente presentada y haberse comprobado por la mesa de contratación que el coste estimado de RRHH únicamente viene referido al salario anual.

Séptimo. Frente al acuerdo de exclusión, la defensa de GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U., formaliza en sede electrónica el día 11 de marzo de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de dicha exclusión y la adjudicación del contrato a su favor por entender viable su oferta y la mejor valorada en términos de calidad-precio.

Octavo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la LCSP, así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Tras el requerimiento efectuado por este Tribunal, al amparo del artículo 56.2 de la LCSP, el Órgano de contratación remite, con el expediente, informe en el que solicita la desestimación del recurso.



Noveno. Se ha concedido trámite de audiencia a las licitadoras concurrentes por el plazo común de cinco días hábiles. Ha presentado alegaciones en tiempo y forma la adjudicataria del contrato AMPARO CERVANTES COMUNICACIÓN, S.L., que solicita la desestimación del recurso.

Décimo. Por Resolución de la secretaria general del Tribunal y dictada por delegación de éste, con fecha 21 de marzo de 2025 se ha acordado la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso especial se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. La recurrente, está legitimada para la impugnación del acuerdo de exclusión de su oferta ex artículo 48 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada 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 se impugna la exclusión de la oferta de la recurrente que goza de la consideración de un acto de trámite cualificado a los efectos del artículo 44.2 letra b) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente establecido al efecto en el artículo 50.1 c) de la LCSP, habiéndose cumplido también con el resto de las formalidades.

Quinto. La defensa de la recurrente centra la impugnación del acuerdo de exclusión en la falta de motivación provocadora de indefensión.

En este sentido y alrededor de la falta de motivación, el recurso afirma:



“Como puede observarse, el propio Acuerdo de exclusión no hace referencia a los concretos costes laborales que no fueron debidamente justificados, ni contiene valoración alguna que permita conocer a esta parte las razones por las cuales considera que esos costes -entendemos las cotizaciones a la Seguridad Social- han de entenderse incluidas dentro de los costes laborales.

Dicho Acuerdo de exclusión tiene su origen a su vez en el informe adicional de la APV, de fecha 11 de febrero de 2025, en el que se considera que la justificación presentada por GRUPO R es incompleta como consecuencia de la “no justificación de todos los costes laborales en la documentación inicialmente presentada”.

Pues bien, en primer lugar, cabe señalar que con la adopción de dicha postura la APV estaría actuando en contra de sus propios actos, pues el mismo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre la justificación de la oferta presentada por GRUPO R, la cual aceptó al considerar que era completa y adecuada para demostrar su viabilidad.

A la vista de lo anterior es obvio que con su actuación la APV habría vulnerado el principio de actos propios que debe regir toda actuación administrativa, puesto que el Acuerdo de exclusión está adoptando un criterio distinto al seguido anteriormente con motivo de la presentación por parte de GRUPO R de su informe de justificación de la baja.

Sentado lo anterior, resulta a todas luces inadmisibile que esta sea toda la motivación contenida tanto en la propuesta remitida por la Mesa de Contratación, como en el Acuerdo del Órgano de Contratación para justificar la exclusión de esta parte en el proceso de adjudicación.

Y es que el deber de motivación de las razones que llevan al órgano de contratación a rechazar la viabilidad económica de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados exige un mayor refuerzo que el que se requiere en aquellos casos en los que se acepta la viabilidad económica, precisamente por encontrarse dichos motivos, en los casos de aceptación, implícitos en la propia justificación ofrecida por el licitador”.



Con apoyo en varias Resoluciones de este Tribunal sobre el deber de motivación más intenso cuando se trata de excluir la oferta por no aceptación de las justificaciones dadas a la propuesta incurso en presunción de baja anormal, la mercantil recurrente afirma que:

“Aplicando la doctrina expuesta al caso que ahora nos ocupa, no cabe sino concluir que el informe adicional emitido por la APV en relación con la justificación de la baja de la oferta presentada por GRUPO R, adolece de una más que evidente falta de motivación, al no justificar debidamente las razones por las que considera que los motivos esgrimidos por esta parte no son satisfactorios y lo mismo cabe predicar del Acuerdo de exclusión dictado por el Órgano de Contratación.

De hecho, de todos los motivos expuestos por GRUPO R en su escrito de justificación de la baja para justificar su oferta, el único sobre el que la APV parece mostrar su disconformidad es el relativo a la justificación de los costes laborales, la cual considera insuficiente, pero sin explicar, siquiera sucintamente, los concretos motivos en los que se basa para afirmar lo anterior”.

Sigue el recurso defendiendo la viabilidad de su oferta y de esta forma, la defensa de la impugnante advierte:

“Pues bien, no podemos sino disentir de este parecer por varios motivos:

-En primer lugar, porque el personal asignado por parte de GRUPO R a la ejecución del contrato no consiste en nuevas incorporaciones contratadas con la finalidad de destinarlas específicamente a este contrato, sino que se trata de profesionales que ya se encuentran en la plantilla de GRUPO R, respecto de los cuales se ha venido cumpliendo con las obligaciones correspondientes en materia de Seguridad Social (cotizaciones).

Prueba de lo anterior es el Certificado expedido por la Seguridad Social acreditativo de estar al corriente de las obligaciones en esta materia, así como el Informe de vida laboral de la empresa en el que puede observarse que los miembros del equipo adscrito a la ejecución del contrato licitado por la APV (D.T.N., D. B.A., y D. P.M.) ya formaban parte de la plantilla de la empresa en el momento de presentación de nuestra oferta, motivo por el cual los costes de cotización a la SS y parte de los costes salariales ya habrían sido



asumidos por GRUPO R. Así fue acreditado por esta parte en sede del REMC interpuesto por D. A.C., contra la Resolución de adjudicación dictada a favor de GRUPO R y de nuevo consta acreditado en virtud de los DOCUMENTOS Nº 3 y Nº 4 que se adjuntan al presente.

En dicho recurso D.A.C., planteó el coste que supondría la contratación nueva de todos los recursos necesarios para la prestación de los servicios, algo que no sucedería en el caso de GRUPO R, puesto que al tiempo de presentar su oferta la mercantil a la que represento ya contaba con todos los recursos, tanto materiales como humanos, necesarios para la prestación de los servicios objeto de contratación.

Así pues, los gastos correspondientes a las cotizaciones de cada uno de los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato ya estaban siendo soportados por GRUPO R en tanto estos se encontraban destinados a la ejecución de otros trabajos dentro de la compañía, motivo por el cual, los costes laborales son exactamente los mismos que en el momento anterior a resultar adjudicatario del contrato.

-En segundo lugar, y adicionalmente a lo anterior, ha de decirse que los gastos en los que pudieran incurrir los licitadores, consistentes en las cotizaciones a la seguridad social correspondientes, ni siquiera se encuentran previstos en los pliegos.

Así, de acuerdo con la norma específica nº2 contenida en el PCAP, el desglose del presupuesto de licitación prevé como costes salariales una cantidad total de 44.000 euros, dentro de los cuales no pueden considerarse incluidos los gastos correspondientes a cotizaciones.

(...)"

E insiste la recurrente en que:

“Al hilo de lo dispuesto por el Tribunal al que nos dirigimos en la Resolución antes citada, según la cual el que una empresa oferte un bajo precio no supone que vaya a incumplir la normativa laboral correspondiente si ello no se desprende inequívocamente de la proposición presentada considerada en su conjunto cabe señalar que el hecho de no haber incluido en la justificación de la misma los costes que representan las cotizaciones a la



Seguridad Social no puede conllevar automáticamente la exclusión de la oferta, como ha sucedido en el presente caso, más si tenemos en cuenta que a fecha de presentación de ofertas estos costes ya estaban siendo asumidos por GRUPO R y, además, el pago de los mismos ya había sido debidamente acreditado ante el Órgano de contratación al haberse presentado el certificado acreditativo de estar al corriente de pago con las obligaciones de la Seguridad Social en respuesta al requerimiento formulado por la APV para la presentación de la documentación previa a la adjudicación”.

Finaliza suplicando la estimación del recurso con el objetivo de que se anule dicha resolución de exclusión y se ordene la adjudicación del contrato a su favor, al haber sido la oferta mejor valorada en términos de calidad-precio.

Sexto. Por su parte, el poder adjudicador remite un informe a este Tribunal junto con el expediente de la licitación con fecha de 18 de marzo de 2025 y firmado por la presidenta de la APV en el que se defiende la legalidad de lo actuado en ejecución de la Resolución de este Tribunal, la nº 1351/2024, de 28 de noviembre.

En contra de las manifestaciones sobre la falta de motivación y alrededor de la defensa de la viabilidad de la oferta sostenida por la recurrente, el informe de la APV aclara:

“Con carácter previo a informar las alegaciones de la recurrente se hace constar que, como refleja la propia recurrente en el apartado de antecedentes de su recurso, el acuerdo de exclusión de la justificación de presunción de anormalidad que ahora se adopta tras la estimación parcial por ese Tribunal mediante resolución nº 1531/2024, de 28 de noviembre de 2024, del recurso interpuesto por AMPARO CERVANTES, S.L. y por el que se acuerda anular la adjudicación con las consecuencias señaladas en el fundamento de derecho séptimo, esto es, “(...) retrotraer el procedimiento con el fin de que el órgano de contratación proceda a valorar motivadamente si procede o no tener por justificada la anormalidad de la oferta a la vista de las circunstancias puestas de manifiesto con ocasión de este recurso, conjuntamente con el resto de argumentos que fueron justificados por la actual adjudicataria y validados por el órgano de contratación” al considerar que “(...) El órgano de contratación, en uso de su discrecionalidad técnica, inicialmente determinó que la justificación aportada por la actual adjudicataria detallaba adecuadamente las



condiciones que permitían ofrecer los servicios a un menor coste que el resto de licitadores, mientras que ahora, a la vista del recurso, ha apreciado la omisión en los costes salariales de las cotizaciones a la Seguridad Social, lo que determinaría no necesariamente el rechazo de la justificación, sino, como solicita la recurrente, una revisión de los criterios que se apreciaron para acordar la adjudicación del contrato”.

Para el cumplimiento de la resolución, la mesa de contratación en sesión de 20 de diciembre de 2024 (Documento nº 58) acuerda requerir un informe adicional relativo a la baja de la oferta presentada por GRUPO R IMAGEN ESTRATÉGICA, S.L.U., informe que fue emitido con fecha de 11 de febrero de 2025 (Documento nº 59), y en base al mismo y a la verificación de que el coste estimado de RRHH únicamente viene referido al salario laboral la mesa de contratación acuerda proponer al órgano de contratación la no aceptación de la justificación presentada y el órgano de contratación acuerda su no aceptación mediante resolución de 18 de febrero de 2025 (Documento nº 61). Ello evidencia la inexistencia de automatismo alguno en la exclusión de la oferta.

(...).

Pues bien, en este contexto, el Órgano de Contratación a la vista del informe técnico adicional emitido y de la consideración realizada por la mesa de contratación, concluyó que la justificación presentada por la recurrente era incompleta pues omite en la determinación de los costes salariales el importe de la cotización a la Seguridad Social y no lo justifica de modo alguno.

De acuerdo con ello, el acuerdo de exclusión no se adopta por considerar que la justificación de presunción de anormalidad es insuficiente ni porque se incumple, por lo que aquí interesa, la normativa social sino por concurrir la segunda de las líneas rojas antes referidas, respecto de una información -los costes de Seguridad Social de la empresa- que impide verificar el cumplimiento de la primera línea roja relativa a la vulneración de determinadas normativas.

Objetivamente puede apreciarse que la justificación presentada por GRUPO R mediante escrito de 26 de julio de 2024 se realiza exclusivamente considerando el salario bruto anual previsto en el convenio y, que si bien hace constar determinados ahorros por sinergias, no



incluye mención alguna a los costes de Seguridad Social, siendo en trámite de alegaciones al primer recurso y en la interposición del segundo recurso cuando indica que en tanto que no precisa de nuevas incorporaciones con la finalidad de destinarlas específicamente a este contrato y que con respecto a estos trabajadores se han venido cumpliendo con las obligaciones correspondientes en materia de Seguridad Social.

En opinión de este Órgano de Contratación, el carácter imperativo con el que en el artículo 149.4 LCSP se establece la obligación del órgano de contratación de entender en todo caso que una justificación incompleta no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, determina que es causa suficiente para no entrar a valorar las restantes cuestiones que se hicieron constar en el informe de justificación pues, por muy convincentes que sean los argumentos que se aduzcan, no convalidarían la omisión de una información necesaria para que el órgano de contratación compruebe que no se vulnera la normativa social. Ello determina que la pretensión de la recurrente no pueda admitirse.

Afirma asimismo la recurrente, sin justificación alguna, que los gastos correspondientes a las cotizaciones a la Seguridad Social no se encuentren previstos en el pliego y que el desglose de costes a que se refiere el artículo 100 de la LCSP no alcanza a todos los costes de personal, sino a los costes salariales que fue a los que se refirió en su oferta. Afirmación que no altera lo hasta ahora informado por cuanto el artículo 100.2 LCSP viene referido a los costes salariales.

Además, con esta consideración viene a plantear una impugnación indirecta del pliego cuando el mismo no fue impugnado en su momento y por tanto devino firme y consentido habiendo aceptado el licitador que concurrió al procedimiento de licitación, al presentar sus ofertas, el contenido de dicho pliego, tal y como había sido aprobado por el Órgano de Contratación, sin referir causa de nulidad alguna que en su caso pudiera determinar la posibilidad que ha venido reconociendo ese Tribunal de permitir la impugnación de los pliegos con posterioridad.

Por lo demás afirma que la Autoridad Portuaria actúa en contra de sus propios actos al haber aceptado la justificación de presunción de anormalidad adoptada al considerarla

viaable, obviando que las actuaciones realizadas vienen a dar cumplimiento a la resolución nº 1531/2024 del TACRC que no sólo anula la adjudicación a su favor sino que acuerda retrotraer el procedimiento con el fin de que el órgano de contratación proceda a valorar motivadamente si procede o no tener por justificada la anormalidad de la oferta a la vista de las circunstancias puestas de manifiesto con ocasión de dicho recurso, esto es, si la oferta del adjudicatario cubre los costes sociales del personal requerido para la prestación del servicio”.

Por otro lado, el informe de la APV niega la falta de motivación reprochada por la recurrente en el acuerdo de exclusión de su oferta y así subraya:

“En relación a ello debe hacerse constar que desde la perspectiva formal no se aprecia la concurrencia de falta de motivación por cuanto el acuerdo de exclusión adoptado refiere tanto la causa de la inadmisión presentada -su insuficiencia- como el motivo por el que se considera insuficiente – no quedar justificados los costes laborales al venir referido el coste estimado de recursos humanos únicamente al salario anual. Adicionalmente, y desde una perspectiva material, el hecho de que la motivación sea concisa no determina necesariamente que un acuerdo adolezca de falta de motivación y prueba de ello es que no ha impedido a la recurrente presentar un extenso recurso en el que se señalan cuestiones como las siguientes:

“(…) Teniendo en cuenta todas las condiciones expuestas y tal y como se puso de manifiesto en el escrito de justificación de la baja el precio ofertado (27.000 euros, antes de IVA) permitía prestar el servicio con totales garantías y cubrir los costes de los recursos humanos asignados a su ejecución en función de su porcentaje de dedicación. Y es que GRUPO R asume los costes laborales de las cotizaciones a la Seguridad Social de sus trabajadores independientemente de los contratos a los que licite o de los que resulte adjudicataria. Por lo tanto, no puede imputarse como coste laboral una cotización que ya se está asumiendo al estar dichos trabajadores adscritos a otros trabajos dentro de la propia empresa y menos aún puede excluirse su oferta por no haber incluido en la tabla que incorporó a su escrito de justificación de la baja estos costes relativos a las cotizaciones, cuando lo que se evidencia mediante la misma es el pago según Convenio de los salarios de sus trabajadores (...).”



“(…) Llegados a este punto resulta claro que la exclusión acordada por el Órgano de Contratación resulta inadmisibile, pues en el caso que nos ocupa ha quedado debidamente acreditado que la prestación objeto del contrato puede desarrollarse en los términos expuestos en la oferta, a pesar de ser esta inferior a la del resto de licitadores, y ello por los motivos expuestos en la justificación realizada por esta parte que, ya en su día, fue aceptada por el Órgano de Contratación en cuanto a la viabilidad del servicio.

Prueba de lo anterior es que, como hemos venido diciendo, el único motivo que ahora esgrime la APV es la falta de justificación de todos los costes laborales en la documentación presentada.

Acreditado como ha quedado, el Acuerdo de exclusión debe ser anulado, debiendo ser esta parte readmitida en el procedimiento de adjudicación (…).”.

Finaliza el informe del poder adjudicador para instar la desestimación del recurso con las siguientes conclusiones:

“Primera-. El órgano de contratación acordó, tras la retroacción del procedimiento, en cumplimiento de la resolución nº 1531/2024, por considerar la justificación de presunción de anormalidad insuficiente al no quedar justificados los costes laborales al venir referido el coste estimado de recursos humanos únicamente al salario anual la exclusión de GRUPO R COMUNICACIÓN, S.L.

Segunda-. Dicha resolución no adolece ni formal ni materialmente de ausencia de motivación y prueba de ello es el extenso recurso planteado por la recurrente en el que explícitamente se refiere el coste de cotización a la Seguridad Social.

Tercera-. El hecho de que la resolución se adopte tras haberse acordado la retroacción del procedimiento en cumplimiento de la estimación parcial de un recurso interpuesto por otro licitador impide la doctrina de los actos propios”.

Séptimo. Entrando sobre el fondo del asunto, cabe precisar que nuestra Resolución 1531/2024 ordenó la retroacción de actuaciones para valorar motivadamente la justificación aportada, inicialmente aceptada, de la oferta incurso en presunción de valores



anormalmente bajos, al haberse aquietado el órgano de contratación a la pretensión del recurrente (actual adjudicatario) de su no aceptación. En dicha resolución se indicó que en la valoración debía tenerse en cuenta las circunstancias puestas de manifiesto con ocasión del recurso, conjuntamente con el resto de los argumentos justificados y validados.

Debe también señalarse que, en la página 4 de su informe al recurso, el órgano de contratación atribuye a nuestra resolución 1531/2024 una afirmación entrecomillada como si fuera literal, cuando no se corresponde con el tenor exacto de lo expresado en la misma. En concreto, se indica que *“la omisión en los costes salariales de las cotizaciones a la Seguridad Social no determinaría necesariamente el rechazo de la justificación siempre que dicha omisión quedara justificada por el licitador correspondiente”*, lo cual no figura en tales términos en la resolución 1531/2024. Lo que en realidad se indicó en dicha resolución fue, respecto del allanamiento del órgano de contratación, que *“ha apreciado la omisión en los costes salariales de las cotizaciones a la Seguridad Social, lo que determinaría no necesariamente el rechazo de la justificación, sino, como solicita la recurrente, una revisión de los criterios que se apreciaron para acordar la adjudicación del contrato”*.

Con independencia de que la interpretación realizada por el órgano de contratación pueda servir como base argumentativa para sustentar su razonamiento, debe dejarse constancia de que no se trata de una reproducción literal ni fiel del contenido de nuestra resolución, por lo que no puede presentarse como una cita textual.

Entrando en el fondo del asunto, la motivación del acuerdo de exclusión “in aliunde”, se encuentra fundada en el informe de la unidad técnica, de 11 de febrero de 2025, el cual, si bien de manera sucinta, señala que: *“se entiende que Grupo R presenta una justificación incompleta de la presunción de temeridad en que su proposición económica se haya como consecuencia de:*

1. La no justificación de todos los costes laborales en la documentación inicialmente presentada”.

La mesa de contratación no solo asume dicho criterio, sino que, además, tal y como se refleja en el acta de la sesión de 12 de febrero de 2025, verifica la justificación presentada comprobando que el coste estimado de RRHH únicamente viene referido al salario anual.



Dicha motivación es la que se incluye en el acuerdo de exclusión del órgano de contratación de 18 de febrero de 2025.

Debe señalarse que nuestra resolución 1531/2024 no ordenó la exclusión automática de la oferta de Grupo R, sino que exigió al órgano de contratación valorar motivadamente si procedía o no aceptar la justificación presentada, teniendo en cuenta todos los argumentos aportados y validados previamente. El denominado informe adicional emitido el 11 de febrero de 2025 omite expresamente esa valoración global y se limita a referirse de forma exclusiva al defecto detectado relativo a la no inclusión de los costes de Seguridad Social.

Ahora bien, haciendo un ejercicio de interpretación razonada, ha de entenderse que el motivo incorporado en dicho informe adicional es de tal entidad y relevancia que prevalece sobre el resto de argumentos aceptados en el informe de 30 de julio de 2024. Por tanto, cabe entender que el órgano de contratación considera que la justificación aportada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador, al omitir una partida relevante y no justificar debidamente dicha omisión.

En consecuencia, no puede hablarse de falta de motivación, sino de motivación breve y concisa, la cual, a la vista de lo argumentado en su recurso, ha permitido al recurrente conocer las razones que han llevado al órgano de contratación a dictar el referido acto y, consecuentemente, no ha existido indefensión.

Sentado lo anterior, este Tribunal debe analizar la cuestión controvertida sobre la adecuación de la exclusión, teniendo en cuenta la motivación necesaria que resulta exigible en los acuerdos que excluyan una oferta incurso en presunción de anormalidad.

En lo que atañe al presente recurso, que versa sobre la motivación de la exclusión de la oferta por insuficiente justificación de su baja, el artículo 149.6 de la LCSP establece que:

“La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará

la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica”.

Y en relación con la motivación exigida por el precepto transcrito, la doctrina de este Tribunal es abundante, como recoge la Resolución nº 1262/2024:

“Asimismo, y en relación como la motivación de los acuerdos del órgano de contratación sobre la justificación ofrecida por el licitador, este Tribunal en la Resolución nº 1103/2023 de 7 de septiembre de 2023 (Recurso nº 945/2023 C. Valenciana 225/2023), declaró 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. Por otra parte, para desvirtuar la valoración realizada por el Órgano de Contratación en esta materia, será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del Órgano de Contratación, teniendo por justificadas las

explicaciones dadas por el licitador, cuya oferta se ha considerado, inicialmente, como anormal o desproporcionada, resulta infundado o ha incurrido, en ese juicio, en un error manifiesto y constatable”.

Resulta incontrovertido que los costes laborales justificados por la recurrente se limitan exclusivamente a los salarios brutos a percibir por los trabajadores, no incluyendo los costes de la Seguridad Social a cargo del empleador. Este defecto de justificación afectaría a los trabajadores dependientes identificados con los cargos Community Manager, Community Junior, Coordinador General y Asesor estratégico. A este respecto la justificación de la recurrente incluye un cuadro que identifica el coste según convenio, el porcentaje de dedicación de cada perfil y el ahorro por sinergias, resultando en las cuatro categorías anteriores un coste neto total de 21.097,54 euros, lo que representa un 78,14% de la oferta.

De la justificación que se aportó en su día no se desprende el motivo por el que el coste de los recursos humanos destinados a la ejecución del contrato no deba incluir el coste relativo a la Seguridad Social a cargo del empleador, pues, con independencia de que se trate de personal que ya esté prestando sus servicios para la empresa y que no se contrate *ad hoc* para el contrato, lo lógico es que se impute ese coste directo, al igual que los salarios brutos y en la misma proporción. Tampoco se indicó que hubiera partidas omitidas deliberadamente porque fueran imputadas a otros contratos o absorbidas por la estructura general de la empresa. Esta explicación aparece únicamente con ocasión del recurso, lo cual implica que el órgano de contratación no pudo tenerla en cuenta válidamente en el momento de valorar la viabilidad de la oferta.

Al respecto de la argumentación que esgrime la recurrente sobre la asunción real de dichos costes por el hecho de que la empresa esté al corriente del pago de sus obligaciones con la Seguridad Social, resulta pertinente señalar que esto solo acreditaría su situación administrativa en un momento concreto, pero no implicaría que la oferta presentada contemple los costes necesarios para garantizar ese cumplimiento futuro durante la ejecución del contrato.



Pues bien, aun cuando no pueda afirmarse, a partir de la justificación inicial presentada por el licitador, que su oferta implique de forma clara un incumplimiento de la normativa laboral, la justificación que presenta la recurrente, omitiendo este coste directo que es tan relevante -teniendo en cuenta la importancia relativa del coste salarial respecto de la oferta-, no permite alcanzar la convicción de que la oferta vaya a ser viable.

A ello hay que añadir que la propia justificación hace referencia en su punto 5 a la escasa rentabilidad económica de este contrato, rentabilidad que, *a priori*, podría considerarse como la diferencia entre costes imputados (24.297,54 euros) y el precio ofertado (27.000 euros), aunque la recurrente considera que esta diferencia es “*un pequeño margen para afrontar los gastos generales de la agencia y para posibles imprevistos*”.

Por tanto, en este contexto y teniendo en cuenta el porcentaje que presumiblemente supone la carga económica derivada de las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo del empleador, el hecho de que no se contemple ni se mencione en ningún punto de la justificación el motivo de la omisión de una partida de gasto tan significativa, debe entenderse como un riesgo a la correcta ejecución del contrato.

Por todo ello, ninguna de las alegaciones instrumentadas por la recurrente puede ser admitidas lo que conlleva a la desestimación del recurso y a la confirmación de la legalidad del acuerdo de exclusión.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. B.V.L., en representación de GRUPO R VALENCIA IMAGEN ESTRATÉGICA S.L.U., contra su exclusión del procedimiento de contratación para el “*Servicio de consultoría en redes sociales para la Autoridad Portuaria de Valencia*”, expediente EC23-C13-10760, convocado por la Autoridad Portuaria de Valencia, confirmando su legalidad.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo previsto por el artículo 57.3 de la LCSP.



Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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