

Recurso nº 244/2020
Resolución nº 268/2020

NOTIFICACIÓN

Le notifico que, con fecha 8 de octubre de 2020, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha dictado el siguiente Acuerdo:

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Izertis, S.A. (en lo sucesivo denominada Izertis), contra la adjudicación del lote 1 de la licitación Expediente ECON/000119/2020, "Servicios de mantenimiento, evolución y gestión del conocimiento de las aplicaciones en los ámbitos de Administración Local, Agricultura, Aplicaciones de Gestión Interna de Madrid Digital, Infraestructuras, Medio Ambiente, Ordenación del Territorio, Transportes, Vivienda, Cultura, Gestión Administrativa Digital, Gobierno Abierto, Interior, Presidencia, Turismo" convocado por la Agencia de Administración Digital de la Comunidad de Madrid de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 8 de junio, se hizo público el Anuncio de Licitación del Expediente de contratación referido, de carácter abierto, ordinario y de presentación electrónica, dividido en 2 Lotes en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. El valor estimado del contrato asciende a 3.366.528 euros, IVA no incluido.



Segundo.- El recurso se interpone contra la admisión de la oferta de la adjudicataria incurso en presunción de temeridad y en concreto contra:

- Aceptación de la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por la empresa Grupo Corporativo GFI Informática, S.A. (en adelante GFI), por considerarse acto de trámite adoptado en el procedimiento de adjudicación.
- Aceptación de la oferta de GFI, por considerarse acto de trámite adoptado en el procedimiento de adjudicación.
- Acuerdo de Adjudicación.

Tercero.- El único criterio de adjudicación es el precio. En el punto 8 de la cláusula primera se establecen los criterios de bajas temerarias:

“- Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de veinticinco unidades porcentuales.

- Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de veinte unidades porcentuales a la otra oferta.

- Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de diez unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de diez unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a veinticinco unidades porcentuales.

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



Las ofertas económicas presentadas IVA no incluido al lote 1 son las siguientes:

1 GRUPO CORPORATIVO GFI INFORMATICA S.A. 503.548,96€

2 IBERMATICA S.A. 615.094,40 €

3 NEORIS ESPAÑA S.L. 623.996,24 €

4 IZERTIS, S.A. 586.810,47 €

5 EVERIS SPAIN S.L.U. 646.696,26 €

6 GENERAL TECHNOLOGIES CONSULTING S.L. 504.598,40 €

Por la Mesa de Contratación se solicita dos veces justificación a las dos empresas incursas en presunción de anormalidad, la segunda en concepto de aclaración, siendo aceptada la de Grupo Corporativo GFI Informática S.A.

En la primera justificación de 7 de julio GFI hace la siguiente distribución de costes (textualmente: *“a continuación se realiza un análisis pormenorizado de nuestra oferta económica, realizada desde un punto de vista de absoluta seguridad y superando la rentabilidad mínima que se ha solicitado desde el comité de dirección para este servicio concreto”*):

IDENT	CATEGORÍA	PERFIL	HORAS 2020	HORAS 2021	HORAS TOTALES	SALARIO ANUAL	FACTOR	COSTE ANUAL	COSTE PROY
JP1	JEFE DE PROYECTO	JEFE DE PROYECTO	400	240	640	35.000,00 €	1,32	46.200,00 €	30.800,00 €
CT1	COORDINADOR TÉCNICO 1	ANALISTA	800	480	1.280	28.000,00 €	1,32	36.960,00 €	24.640,00 €
CT2	COORDINADOR TÉCNICO 2	ANALISTA	800	480	1.280	28.000,00 €	1,32	36.960,00 €	24.640,00 €
CT3	COORDINADOR TÉCNICO 3	ANALISTA	800	480	1.280	28.000,00 €	1,32	36.960,00 €	24.640,00 €
AF1	ANALISTA FUNCIONAL 1	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF2	ANALISTA FUNCIONAL 2	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF3	ANALISTA FUNCIONAL 3	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF4	ANALISTA FUNCIONAL 4	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF5	ANALISTA FUNCIONAL 5	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF6	ANALISTA FUNCIONAL 6	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF7	ANALISTA FUNCIONAL 7	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF8	ANALISTA FUNCIONAL 8	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AF9	ANALISTA FUNCIONAL 9	ANALISTA	800	480	1.280	26.000,00 €	1,32	34.320,00 €	22.880,00 €
AP1	ANALISTA PROGRAMADOR 1	ANALISTA PROGRAMADOR	800	480	1.280	23.500,00 €	1,32	31.020,00 €	20.680,00 €
AP2	ANALISTA PROGRAMADOR 2	ANALISTA PROGRAMADOR	800	480	1.280	23.500,00 €	1,32	31.020,00 €	20.680,00 €
AP3	ANALISTA PROGRAMADOR 3	ANALISTA PROGRAMADOR	800	480	1.280	23.500,00 €	1,32	31.020,00 €	20.680,00 €
AP4	ANALISTA PROGRAMADOR 4	ANALISTA PROGRAMADOR	800	480	1.280	23.500,00 €	1,32	31.020,00 €	20.680,00 €
AP5	ANALISTA PROGRAMADOR 5	ANALISTA PROGRAMADOR	800	480	1.280	23.500,00 €	1,32	31.020,00 €	20.680,00 €
AP6	ANALISTA PROGRAMADOR 6	ANALISTA PROGRAMADOR	0	480	480	23.100,00 €	1,32	30.492,00 €	20.328,00 €
AP7	ANALISTA PROGRAMADOR 7	ANALISTA PROGRAMADOR	0	480	480	23.100,00 €	1,32	30.492,00 €	20.328,00 €
AP8	ANALISTA PROGRAMADOR 8	ANALISTA PROGRAMADOR	0	480	480	23.100,00 €	1,32	30.492,00 €	20.328,00 €
AP9	ANALISTA PROGRAMADOR 9	ANALISTA PROGRAMADOR	0	480	480	23.100,00 €	1,32	30.492,00 €	20.328,00 €
HORAS TOTALES COORDINADOR GENERAL			400	240	640				
HORAS TOTALES COORDINADOR TÉCNICO			2.400	1.440	3.840				
HORAS TOTALES ANALISTA FUNCIONAL			7.200	4.320	11.520				
HORAS TOTALES ANALISTA PROGRAMADOR			4.000	4.320	8.320				
HORAS TOTALES			14.000	10.320	24.320				
COSTE TOTAL									495.352,00 €
OFERTA ECON									503.548,96 €
BENEFICIO									8.196,96 €
% BENEFICIO									1,63%

Y en la aclaración de fecha 14 de julio:

CONCEPTO	IMPORTE	COMENTARIO
INGRESOS DEL PROYECTO	503.548,96 €	
GASTOS DE PERSONAL	- 375.266,67 €	Gastos de personal incluyendo la figura de coordinación de proyecto
BONIFICACIÓN COORDINACIÓN POR PROY. DE INVERSIÓN	23.333,33 €	Coste de gestión (coordinador general) que no se tiene en cuenta por proyecto de inversión
COTIZACIONES SOCIALES (30%)	- 105.580,00 €	Cotizaciones correspondientes a todo el equipo exceptuando el coordinador general
COSTES DE ADMINISTRACIÓN Y FINANCIEROS	- €	No se imputan al proyecto
COSTES COMERCIALES	- €	No se imputan al proyecto
COSTES DE GESTIÓN	- €	No se imputan al proyecto por consideración de proyecto estratégico / de inversión
COSTES DE PROVISIÓN	- 8.000,00 €	Previsión de posibles penalizaciones
COSTES DE ADQUISICIÓN DE HARDWARE (2%)	- 7.038,67 €	2% del coste de personal (exceptuando al coordinador general)
COSTES DE ADQUISICIÓN DE SOFTWARE	- €	No aplican
COSTES DE COMUNICACIONES	- €	No aplican
COSTES DE FORMACIÓN	- €	No aplican
COSTES DE INSTALACIONES Y CONSUMOS	- €	No se imputan al proyecto
RESULTADO INGRESOS - COSTES	30.996,95 €	
% BENEFICIO	6,16%	

Cuarto.- En fecha 11 de septiembre se presenta el recurso especial en materia de contratación solicitando la anulación de la adjudicación por entender no justificada la baja de GFI. Izertis ha tenido vista del expediente, aunque no completo. Por razones de confidencialidad aparecen opacados por medios electrónicos los cuadros de gastos transcritos en el anterior antecedente. Están en negro.

Quinto.- El expediente e informe del Órgano de contratación se reciben el 6 de octubre conforme al artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por la que se transpone 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. Las alegaciones de GFI el día 2 del mismo mes.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- Izertis se encuentra legitimada como licitadora para la interposición del presente recurso en virtud de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, que dispone:



“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”, al encontrarse en segundo lugar en la clasificación final resultando adjudicataria de estimarse su recurso.

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo de adjudicación impugnado fue notificado el 21 de agosto y el recurso interpuesto en este Tribunal, el 11 de septiembre de 2020 dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpone contra adjudicación de un contrato que a su vez admitía la justificación de la oferta de la adjudicataria en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso nos encontramos ante la identificación de una oferta como anormalmente baja y su consiguiente procedimiento contradictorio que pretende lograr la justificación de la viabilidad de la propuesta antes de su exclusión.

Como ha señalado este Tribunal en numerosas ocasiones la apreciación de la viabilidad de las ofertas incursas en presunción de anormalidad responde al concepto de discrecionalidad técnica que corresponde al Órgano de contratación. Según lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 149 de la LCSP corresponde al Órgano de contratación *“considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuarto”* estimar si la oferta puede ser o no cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. De acuerdo con ello, es imprescindible que el informe de los



servicios técnicos esté suficientemente motivado, a los efectos de que la Mesa de contratación primero, en su propuesta, y el Órgano de contratación después, puedan razonar o fundar su decisión.

Sólo es posible, de acuerdo con el indicado artículo, excluir una oferta que contenga valores anormales cuando, a la vista de la justificación aportada y los informes sobre la misma, se estime que “la oferta no puede ser cumplida”. O, como expresa también el artículo 69.3 de la nueva Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, los poderes adjudicadores exigirán a los operadores económicos que expliquen el precio o los costes propuestos en la oferta cuando ésta parezcan anormalmente bajas para los servicios de que se trate y sólo se podrá rechazar la oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos, teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2 del citado artículo.

No resulta posible la aplicación automática de los criterios de anormalidad rechazando la oferta incurso en dicho umbral, pues la ley requiere solicitar explicaciones sobre la composición de la oferta y una valoración de los diferentes elementos puestos de manifiesto en la justificación y de las características de la propia empresa para poder apreciar de forma motivada si es posible o no el cumplimiento de la proposición en términos satisfactorios que ponga de manifiesto que esa anormalidad no afectará a la ejecución del contrato. Para ello la LCSP, en su artículo 149, establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige, en un primer momento, otorgar al licitador la posibilidad de que explique los elementos que ha tenido en cuenta a la hora de formular su oferta de manera que no se produzca un rechazo automático y que el Órgano de contratación pueda llegar a la convicción de la oferta se puede cumplir garantizando la correcta ejecución del contrato. Estos trámites tienen por objeto evitar la arbitrariedad del poder adjudicador y garantizar la sana competencia entre las empresas (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de marzo de 2012, dictada en el asunto C-99/10, SAG EV Slovensko a.s.).



Tal como se indica en el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña 3/2012, de 30 de marzo, *“Según se desprende de la normativa mencionada, con la regulación de las ofertas o proposiciones con valores anormales o desproporcionados se persigue un doble objetivo: en primer lugar, garantizar la ejecución correcta del contrato, es decir, que la ejecución del contrato no se pueda frustrar como consecuencia del hecho de que una oferta o una proposición contenga valores anormales o desproporcionados y, por lo tanto, comprobar que estas ofertas o proposiciones son viables y que en caso de ser seleccionadas se podrán cumplir correctamente en los términos establecidos; y, en segundo lugar, establecer unos mecanismos de protección para la empresa licitadora, de manera que su oferta o proposición no pueda ser rechazada de forma automática, sino que tenga la posibilidad de defenderla”*.

La información justificativa, tal como está diseñado el procedimiento contradictorio de verificación de la oferta anormal o desproporcionada va dirigida a convencer al Órgano de contratación de que con la oferta formulada, anormalmente más baja en comparación con las demás del mismo procedimiento competitivo, y con la justificación de su desglose, se pueden cumplir las prestaciones objeto del contrato, de manera que si la justificación es insuficiente o motivadamente no garantiza adecuadamente la ejecución del contrato, atendiendo a la inicial presunción y para preservar el interés público de la licitación la oferta ha de ser rechazada.

Para lograr este objetivo el artículo 149 de la LCSP establece en su apartado 4 párrafo segundo que identificada una oferta como anormal se requerirá al licitador para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de precios. El párrafo tercero del mismo apartado establece concretamente los valores sobre los que el Órgano de contratación podrá solicitar aclaraciones y que son:

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 caso presente, una vez identificada la proposición como incurso en presunción de anormalidad se insta la correspondiente justificación del licitador.

El licitador justifica su oferta en un escrito de 8 folios. Posteriormente a requerimiento de la Administración presenta aclaraciones en nuevo informe de 7 páginas.

El criterio mantenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC) en numerosas Resoluciones y que este Tribunal comparte, en cuanto a que *“en aquellos casos en los que el informe técnico no comparta la justificación dada por el licitador para justificar la anormalidad de su oferta, resulta evidente que debe motivarse el informe pues éste tendrá que salir al paso de lo alegado por el interesado rebatiendo su argumentación ‘resolución reforzada’, como se ha dicho por este Tribunal en otras resoluciones, como la Resolución 294/2018 de fecha 26 de septiembre Resolución 559/2014 de fecha 22 de julio; 685/2016, de 9 de septiembre, entre otras.*

En esa misma Resolución, el TACRC señala que *“hemos de analizar, tal y como señala la doctrina anteriormente sentada, la justificación presentada. Pese a tratarse de cuestiones no jurídicas sino eminentemente técnicas, sí puede este Tribunal analizar la suficiencia de tales explicaciones a los efectos de valorar en este*



caso los argumentos suficientes a la entidad contratante, como también puede analizar este Tribunal si la mencionada entidad ha realizado el esfuerzo de argumentación que venimos exigiendo (la llamada resolución reforzada) para poder excluir de la contratación a la empresa que ofertó el precio más bajo, que a la postre hubiese podido resultar adjudicataria del contrato ya que se trata de un contrato a adjudicar teniendo en cuenta únicamente el precio más bajo ofertado”.

Doctrina compartida por este Tribunal contenida entre otras, en las resoluciones nº 803/2018 y 877/2017.

En este momento, la función del Tribunal sería meramente de control del cumplimiento de los principios y de los trámites legales, Los elementos de control serían, además del cumplimiento de las formalidades jurídicas, que no se han efectuado correctamente en este concreto caso, que exista motivación y que la misma resulte racional y razonable, así como la comprobación de que el informe correspondiente efectuado por el Órgano de contratación contiene la suficiente motivación, que en este caso ha de ser “reforzada”, para excluir a la recurrente por falta de justificación de la viabilidad.

En el recurso de Izertis rebate los siguientes elementos de las justificaciones de la adjudicataria y de los informes de la Administración:

- La existencia de divergencias manifiestas entre los dos informes de justificación presentados por GFI, atendiendo al texto que acompaña a los cuadros de gastos copiados en el ordinal tercero de antecedentes.
- La información económica presentada adolece de deficiencias de cálculo, lo cual en ningún supuesto puede explicar satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador.
- La aplicación de un tipo de cotización a la Seguridad Social arbitrario o basado en una mera aproximación, del 31,4 % medio.
- La “extracción” del coste del coordinador principal/jefe de proyecto de los costes directos.



- Costes indirectos no considerados y que sin embargo pueden implicar un incremento en el riesgo, tales como la no inclusión de incremento del coste por la garantía de los servicios, o por eventuales contingencias como rotaciones y penalizaciones.
- Se afirma la falta de motivación en la propuesta de aceptación de la oferta de la recurrente.

Por su parte el Órgano de contratación alega que:

La doctrina admite la solicitud de aclaraciones sobre los informes justificativos de las bajas. Cita Resoluciones de Tribunales Administrativos de Contratación. Esta práctica administrativa de instar aclaraciones se encuentra avalada por Resoluciones de los Tribunales Administrativos de Contratación, entre ellas la de este Tribunal: Resolución nº 314/2018, de 10 de octubre de 2018. No aprecia contradicciones entre los informes.

Los costes salariales utilizados son superiores a los fijados en el Convenio Estatal de aplicación, teniendo en cuenta los requisitos solicitados en el PPT para los miembros del equipo de trabajo.

No se puede deducir que el tipo aplicable en todo caso sea del 31,4%, del salario bruto anual del empleado. Aún en el caso de que el coste de Seguridad Social fuera superior a un 30% estimado por GFI en la justificación presentada, según el margen de beneficio indicado en la misma (6,16%) tendría margen para asumir el incremento sin incurrir en pérdidas.

En cuanto a la exclusión del coste del coordinador, de su propuesta se deduce que el licitador valora la importancia estratégica del contrato, que en su empresa lo contemplan como una inversión, y considerando la corta duración del mismo (8 meses), la “extracción” de los costes salariales correspondientes al coordinador, no tiene un impacto significativo.

En la tabla de ingresos y costes se incluye el coste de coordinador general como una bonificación que influye en la baja ofertada. El concepto de considerar un “proyecto como inversión”, en aplicación de lo dispuesto en el artículo Art. 149.4 de la LCSP, se puede considerar como “una condición excepcionalmente favorable” de



la que dispone el licitador para prestar los servicios, que le permite realizar este tipo de bonificaciones y son apoyadas y supervisadas por la Dirección de la empresa. Por lo que no se puede considerar una práctica inadecuada desde una perspectiva técnica y económica, teniendo en cuenta la corta duración del contrato (8 meses) y su escaso impacto económico.

En cuanto a la imprevisión sobre gastos en el plazo de garantía es muy improbable que concurran. Se ha de indicar que en el Pliego de Prescripciones Técnicas se establece una fase de devolución del servicio que corresponden con los últimos tres meses de ejecución del contrato. En dicha fase se llevará a cabo el traspaso de conocimiento al adjudicatario del nuevo contrato para el mantenimiento, evolución y desarrollo de los sistemas de información de algunos ámbitos funcionales de la C.M., por lo que la probabilidad de que se requiera la ejecución de tareas durante el periodo de garantía es muy baja, al asumir el nuevo adjudicatario el servicio.

GFI considera 8.000 euros como provisión para posibles gastos imprevistos como penalizaciones (aprox un 1,15 % del coste del contrato).

El informe se entiende suficientemente motivado y en cualquier caso lo que requiere un informe reforzado es la exclusión.

GFI argumenta extensamente sobre el margen de discrecionalidad en la valoración de los informes justificativos de las bajas de la Administración, recalcando que sobre los juicios de valor técnico emitidos por el Órgano técnico competente, los tribunales de recursos contractuales no pueden pronunciarse, únicamente sobre el cumplimiento de los aspectos procedimentales. Señala que el control deberá versar sobre los elementos reglados, sobre si se ha dado cumplimiento a las actividades preparatorias o instrumentales que rodean el juicio de carácter estrictamente técnico ("o técnico-económico, si se nos permite la expresión"), que versarán sobre el respeto a la igualdad de los candidatos y el examen de las reglas de competencia y



procedimiento pero habrán de quedar fuera del control del Tribunal las pretensiones de los interesados que postulen una evaluación alternativa a la del Órgano calificador y que no estén sustentados en un posible error manifiesto. Aprecia que no existe error manifiesto alguno en la valoración y que se han cumplido las reglas de procedimiento. Por otra parte, el Tribunal no puede sustituir el juicio técnico del Órgano de contratación por el suyo propio. Entiende que los informes están suficientemente motivados.

Comprueba este Tribunal que en el primer informe emitido por el Órgano de contratación no se estima suficiente la justificación por lo que se requiere más información:

“La información aportada no es suficiente para valorar la viabilidad del contrato. Es necesario solicitar la aportación de más detalle sobre otros costes distintos a los gastos de personal asociados a la ejecución del contrato para poder evaluar la rentabilidad del contrato según su oferta económica”

Debe señalarse que la primera solicitud de justificación de la baja es virtualmente comprensiva de todos los términos legales. Transcrita afirma:

“A efectos de que justifiquen por escrito exhaustivamente la valoración de la oferta y precise las condiciones de la misma, en particular en lo que se refiere a ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, soluciones técnicas adoptadas, condiciones excepcionalmente favorables para su ejecución, originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, o la posible obtención de una ayuda del Estado.

A estos efectos se requiere la aportación de un resumen que contenga el detalle completo de la estructura de costes, mostrando claramente el análisis de coste-beneficio del mismo, a efectos de que se pueda estimar la viabilidad de la oferta”

Tal y como consta en el segundo informe del Órgano de contratación:



“El GRUPO CORPORATIVO GFI INFORMATICA S.A. presenta un informe el 7 de julio de 2020 con el objeto de justificar la valoración anormal o desproporcionada.

La mesa de contratación, a fecha 14 de julio de 2020, se reúne para la valoración del informe de justificación concluyendo la necesidad de solicitar aclaraciones por carecer del detalle de otros costes diferentes a los costes de personal, necesario para evaluar la viabilidad de la oferta en términos rentabilidad.

El GRUPO CORPORATIVO GFI INFORMATICA S.A. presenta el informe de aclaración el 17 de julio de 2020”

Se comprueba efectivamente por este Tribunal que en el primer escrito de 7 de julio además de argumentar su amplia experiencia, solo incluye costes de personal. Y en el de 14 de julio aparte de los costes de personal desglosa: costes sociales, costes de administración y financieros, costes comerciales, costes de gestión, costes de provisión, costes de adquisición de hardware, costes de adquisición de software, costes de comunicaciones, costes de formación, costes de instalaciones y productos. De estos costes solo computan como gasto los de adquisición de hardware y de provisión. Los demás son a coste 0, pues o no se imputan al proyecto por considerarse gastos generales de la empresa o por considerarse proyecto estratégico o de inversión o no se aplican o imputan al proyecto. Estas circunstancias se detallan para cada uno de los costes a precio 0.

A juicio de este Tribunal tanto el requerimiento de la Mesa de Contratación como la posterior justificación de la adjudicataria no encajan dentro de la definición doctrinal de “aclaración”. En concreto lo que se requiere a la empresa es:

“En la tabla que se adjunta en la justificación aportada detalla exclusivamente el cálculo de costes de personal, sin hacer referencia a otros costes asociados al servicio, por lo que se necesita más detalle para poder valorar la viabilidad de la oferta.



Se solicita aclaración con el detalle de otros costes distintos a los gastos de personal asociados a la ejecución del contrato para poder evaluar la rentabilidad del contrato atendiendo a su oferta económica”

En este requerimiento no se pide en realidad aclaración sobre extremo alguno incluido en la primera justificación, sino que se reabre el plazo para justificar la viabilidad de su oferta por no comprender más que los costes de personal en la primera. Esta aclaración carece de sentido cuando ya la suma total de los costes de personal, muy pormenorizados por categoría profesional y número de trabajadores, alcanza casi el total de la oferta licitada, dejando solo margen para un beneficio industrial del 1,63 %. En la primera justificación la oferta de 503.548,96 euros es la suma de los costes de personal (495.352 euros), donde se desagregan todos los trabajadores según categoría profesional, más 8.196,96 euros de beneficio industrial.

Por esta razón, los costes de personal varían entre ambas justificaciones (cuadros en el antecedente tercero), para dar cabida a costes diferentes. El total, incluidas cotizaciones sociales, es de 495.352 euros en la justificación de 7 de julio. Y en la de 14 de julio de 480.846,67 (355.266,67 de gastos de personal + 105.580 de cotizaciones sociales).

En la segunda solo vienen costes globales de personal por los importes señalados, inferiores en 14.505,33 euros a los de la primera justificación, dando cabida ahora a 8.000 euros de gastos de provisión y 7.038,67 en gastos de hardware. Los demás costes no se imputan al contrato. Con los costes salariales de la primera justificación más los costes de gastos de provisión y los gastos de hardware de la segunda ya se excede el precio de la oferta. Estos costes de personal de la segunda justificación no desagregan ni por número de trabajadores ni por categorías profesionales, es simplemente un total de composición desconocida.

Además se incluye en la segunda justificación la bonificación del Coordinador General, por importe 23.333,33 euros, por lo que incluso el beneficio industrial se



incrementa hasta 30.996,95 euros, muy por encima de los 8.196,96 euros de la primera justificación (6,16 % frente a 1,63%).

Expuesta en estos términos, no existe aclaración de la justificación inicial sino una nueva justificación, distinta, vulnerando la actuación de la Mesa y el Órgano de contratación la tramitación de las bajas temerarias del artículo 149 de la LCSP, precepto que no contempla la concesión de sucesivos plazos, hasta entender justificada la baja. Difiere del supuesto de nuestra Resolución nº 314/2018, de 10 de octubre de 2018, en la que ya *ab initio* la Administración entendió justificada la baja, y se solicitaron aclaraciones a instancias de otro licitador.

Es ilustrativa la distribución de costes que presupuesta el PCAP para el lote 1, de un valor estimado de 736.640,00 €: 533.797,10 € de costes directos, 106.759,42 € de costes indirectos, 96.083,48 € de beneficio industrial. La distribución corresponde al criterio de la Agencia que figura en la memoria económica: *“las tarifas de la Agencia se han calculado según se ha descrito en el apartado anterior y las mismas incluyen los costes directos (costes salariales y Seguridad Social), los costes indirectos (20% de los costes directos) y el beneficio industrial (15% de los costes totales)”*.

La oferta recurrida es incluso inferior al presupuesto para gastos directos en 30 mil euros, pese a no contemplar inicialmente coste indirecto alguno y cifrar el beneficio industrial en un 1,63%.

Procede entender no justificada la baja temeraria de Grupo Corporativo GFI Informática S.A.

Procede la estimación del recurso especial en materia de contratación por el motivo primero del recurso, lo que hace innecesario valorar el resto.



En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Izertis, S.A., contra la adjudicación del lote 1 de la licitación Expediente ECON/000119/2020, “Servicios de mantenimiento, evolución y gestión del conocimiento de las aplicaciones en los ámbitos de Administración local, agricultura, aplicaciones de gestión interna de Madrid Digital, infraestructuras, medio ambiente, ordenación del territorio, transportes, vivienda cultura, gestión administrativa digital, gobierno abierto, interior, presidencia, turismo” convocado por la Agencia de Administración Digital de la Comunidad de Madrid de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, anulando la adjudicación , excluyendo a Grupo Corporativo GFI Informática S.A por no justificar la baja, con retroacción de actuaciones para nueva adjudicación.

Segundo.- 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Levantar la suspensión del procedimiento ex artículo 53 de la LCSP.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante



el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

De conformidad con 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 esta resolución.

LA SECRETARIA DEL TRIBUNAL



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **1295392932837626077481**