

INFORME RELATIVO A LA JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA ANORMALMENTE BAJA PRESENTADA POR ORANGE ESPAGNE, S.A.U AL CONTRATO DE “SUMINISTRO DE EQUIPAMIENTO DEL SERVICIO DE TELEASISTENCIA AVANZADA PARA LA INCORPORACIÓN DE TECNOLOGÍAS PARA LA AUTONOMÍA Y CUIDADOS DOMICILIARIOS DENTRO DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA –FINANCIADO POR LA UNION EUROPEA – NEXT GENERATION EU”- 048/2025 (A/SUM-032503/2024)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 19 de septiembre de 2024, se publica en el Portal de Contratación de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid convocatoria de licitación para el contrato “Suministro de equipamiento del servicio de teleasistencia avanzada para la incorporación de tecnologías para la autonomía y cuidados domiciliarios dentro del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia - financiado por la Unión Europea - NextGeneration EU”, abriendo un plazo para presentación de ofertas hasta el 14 de octubre de 2024.

SEGUNDO: Con fecha 11 de noviembre de 2024, se celebra Mesa de Contratación procediéndose a la apertura de la oferta económica y mejoras presentadas por ORANGE ESPAGNE, S.A.U para el LOTE 1, con el siguiente resultado:

LOTE 1:

ORANGE ESPAGNE, S.A.

- Oferta Económica: Oferta un porcentaje de baja del 46,50% de los precios unitarios.
- Mejoras: ampliar el plazo de garantía 15 meses.

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de la Cláusula 8ª del PCAP, la apreciación de ofertas anormalmente bajas se producirá en los siguientes casos:

1. *Se considerará que una oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales cuando, tratándose de varios licitadores, el porcentaje de baja de la oferta económica exceda en más de 10 unidades a la media aritmética del promedio de baja de las ofertas admitidas y obtenga una puntuación superior a los 12,5 puntos en los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas.*
2. *También se considerará que una oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales cuando el porcentaje de baja de la oferta económica exceda en 15 unidades a la media aritmética de las ofertas y obtenga una puntuación inferior o igual a 12,5 puntos en los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas.*

Efectuados los cálculos pertinentes se comprueba que la empresa incurre en presunción de baja, por lo que, de conformidad con el artículo 149.2.b de la Ley 9/2017, la Mesa acuerda requerir a la empresa para que justifique y desglose razonada y detalladamente el precio ofertado, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anomalía de la oferta.

TERCERO: En fecha 26 de noviembre de 2024, con Registro de entrada ref.: 58/697829.9/24, se presenta por parte de por ORANGE ESPAGNE, S.A.U. justificación de los precios ofertados para la viabilidad de la licitación. Las líneas generales argumentadas por la citada empresa para la justificación de su oferta, podrían resumirse en las siguientes:

1. Solvencia técnica de la empresa:

1.1 Posición en el Mercado: La empresa se configura como uno de los principales operadores de servicios de telecomunicaciones en España, contando con una amplia red,

1.2 Experiencia como proveedor de soluciones técnicas: con distintos contratos con Administraciones Públicas y empresas privadas, los cuales cita. Entre dichos contratos destaca el suscrito con la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid para servicios de telecomunicaciones (operador de telefonía móvil)

2. Ahorros Económicos por soluciones técnicas adaptadas y condiciones excepcionalmente favorables

2.1 Economías de escala: la entidad alega que el importante volumen de compra de la empresa les permite obtener mejores precios y descuentos muy significativos por parte de proveedores, y en concreto para este proyecto, gracias al acuerdo entre Orange y la empresa del grupo Senior Telecom, así con el fabricante Lenovo. La entidad no aporta mayor detalle al respecto, si bien indica que dichas ofertas se podrían poner a disposición de la Comunidad de Madrid si así lo considerara necesario; según refiere, no las aporta porque son altamente competitivas y confidenciales-

2.2. Eficiencias técnicas: destaca la amplia plantilla de profesionales y el plan de mejora de procesos de la empresa. Igualmente, refiere ententes y convenios muy ventajosos con proveedores, en concreto con Lenovo

2.3. Condiciones excepcionales como distribuidor: la empresa refiere los siguientes costes del suministro:

| Descripción | Coste |
|---------------------------------|---------------------|
| Terminales digitales móviles | 417.000,00 € |
| Tablets | 401.975,00 € |
| Gestores Postventa | 15.250,00 € |
| Logística | 3.000,00 € |
| TOTAL (IVA NO INCLUIDO): | 837.225,00 € |

Alega que el coste de los terminales digitales móviles ofertado es debido a que Orange ha sido adjudicatario de varios expedientes similares al actual, por lo que tiene un margen de negociación muy potente con el fabricante. En cuanto al precio de las tablets indica que Orange es el operador nacional con mayor número de clientes de líneas móviles, por lo que su equipo de ventas puede obtener precios altamente más beneficiosos que empresas de menor tamaño.

3. Rentabilidad: teniendo en cuenta el análisis de costes realizado, la empresa alega que la rentabilidad del proyecto se encuentra garantizado, incluido el beneficio industrial de la siguiente forma:

| Importe de Licitación | Costes | Ingresos | Beneficio | Descuento |
|------------------------------|---------------|-----------------|------------------|------------------|
| 1.659.700,00 € | 837.225,00 € | 888.271,28 € | 6,10% | 46,50% |

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- 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.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (BOCM nº 225, de 21 de septiembre).
- Resolución de 15 de enero de 2018, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación del contenido del servicio de teleasistencia básica y avanzada.
- UNE 158401 (2019) Servicios para la promoción de la autonomía personal. Servicio de Teleasistencia

III. CONSIDERACIONES

PRIMERO: - COMPETENCIA Y OBJETO

El presente informe se emite en ejercicio de las funciones que el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales (BOCM nº 225, de 21 de septiembre) atribuye a la Dirección General de Atención al mayor y a la Dependencia.

El objeto del mismo es cumplir con los requisitos normativos establecidos tanto en la propia Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector público, como la doctrina de los Tribunales Administrativos de Contratación. La LCSP establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. No se trata, por tanto, de que el licitador justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo la prestación por el precio ofertado. Ello obliga a determinar, en base a la justificación ofrecida por el licitador, si la oferta presentada ofrece, al menos, la apariencia de que el contrato se prestará de forma adecuada y satisfactoria.

Según la Resolución 877/2017, de 3 de octubre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“la doctrina de este Tribunal sobre el alcance y objeto de ese resultado es constante y unánime en el sentido de señalar que el hecho de que una oferta se encuentre en presunción de anormalidad constituye un mero indicio, que en ningún caso puede dar lugar a la exclusión automática de la oferta, sino que necesariamente y en todo caso, debe el órgano de contratación iniciar un procedimiento contradictorio,(...). A la vista de dicha documentación y justificaciones, el rechazo de la oferta exige de una resolución debidamente motivada que razone por qué las justificaciones del licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. Por el contrario, cuando de lo que se trata es de admitir la justificación presentada por el licitador, no es necesario que se contenga una motivación exhaustiva (resolución nº 637/2015)”*.

Ello sin perjuicio que conforme señala la reiterada *doctrina del Tribunal que recuerda que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de las ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resoluciones nº 559/2014; 662/2014; ó 37/2017, entre otras muchas)*.

En consecuencia, el análisis de la justificación de la oferta económica, en el presente supuesto, tiene como objeto valorar y determinar si la empresa ORANGE, cuya oferta económica se encuentra incurso en baja temeraria por un porcentaje de 46, 50%, ha sido capaz de justificar adecuadamente su oferta económica, y si la **documentación** presentada puede ser aceptada de acuerdo con lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas y el pliego de prescripciones técnicas particulares o por el contrario, debe ser declarada como anormalmente baja y excluida del procedimiento de licitación, todo ello analizando las cuestiones planteadas por la propia entidad (tales como si los valores ofrecidos se ajustan o no a los precios de actuación en el mercado, o si la empresa dispone de condiciones favorables que le permitan obtener unos precios más bajos).

SEGUNDO.- ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN PRESENTADA

Del análisis de la justificación presentada, los argumentos esgrimidos se refieren, de los contenidos en el artículo 149 LCSP, a los siguientes:

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

Asimismo, indica que el precio de los terminales digitales móviles para el servicio de teleasistencia avanzada de la Comunidad de Madrid lo ha conseguido alcanzar dada su experiencia en contratos de similar naturaleza, aludiendo a los siguientes contratos de suministros de:

- Equipos informáticos: RED. ES - Suministro de soluciones de puesto educativo en el hogar para centros educativos de Extremadura - 2.150.644,66 € y de Aragón, Asturias, Baleares, Ceuta y Melilla - 8.420.334,20 €
- Relojes inteligentes: suministro de 800 relojes inteligentes a la empresa prestadora de servicios de teleasistencia del Principado de Asturias.

- Líneas telefónicas y suministros varios:
 - SERVICIO CANTABRO DE SALUD: 1.300 líneas
 - MUTUA MONTALESA: Suministros varios. 1.100.000 €
 - GUARDIA CIVIL: 17.000 líneas
 - Grupo PITMA: 1.500 líneas
 - BANCO DE SANTANDER: 41.000 Líneas
 - COMUNIDAD DE MADRID: 85.000 Líneas
 - SEUR: 13.599 Líneas

Estas alegaciones, no han sido acompañadas ni de la documentación acreditativa de tales contratos ni tampoco de los cálculos económicos en los que se traslade el impacto económico en el precio base de los mismos, punto de partida sobre el que propone su oferta.

A mayor abundamiento, la justificación adolece de una posible confusión entre mercados, dentro del sector de las nuevas tecnologías. En todos los contratos invocados por la entidad, se pone de manifiesto la experiencia previa del licitador en el suministro de equipos informáticos, de relojes inteligentes y de servicios de telefonía, si bien ninguno de estos contratos se corresponde al sector específico de la teleasistencia avanzada. Esto es, sin perjuicio de su posición relevante como operador de redes móviles de telefonía y como distribuidor de tecnología de mercado de teléfonos, tabletas o de relojes inteligentes (smartphones, o smartwatches), no se aporta ningún dato que acredite su posición ni su experiencia en contratos de suministro de dispositivos de teleasistencia avanzada, como son los terminales digitales para el servicio de teleasistencia, objeto de la presente licitación.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos

La empresa esgrime que su posición preponderante en el sector de las telecomunicaciones le permite alcanzar mejores acuerdos económicos con las empresas proveedoras de tal forma que los ahorros resultantes para cada tipo de suministro serían los siguientes: Esto es, la empresa alega tener ventajas competitivas en la negociación con los fabricantes por el volumen de negocio y relaciones que mantiene con ellos.

| Descripción | Coste | UNIDADE S | Coste unitario | PRECIO UNITARI O (PBL) | % Ahorro sobre PBL |
|------------------------------|--------------|--------------|-------------------|------------------------------|-----------------------------|
| Terminales digitales móviles | 417.000,00 € | 3100 | 134,52 € | 207,94 | 35,3% |
| Tablets | 401.975,00 € | 5000 | 80,40 € | 200,00 | 59,8% |

En este caso la desproporción de la oferta es significativa, en tanto en cuanto propone un precio que reduce casi en un 60%, en el caso de las tablet, y en un 35,3% en el caso de los terminales digitales móviles los cálculos elaborados y sostenidos por la Administración contratante. Por lo tanto, cuanto mayor es la bajada económica que oferta, más justificada ha de estar ésta.

Un dato relevante y que no permite conocer por esta unidad promotora si la rebaja económica garantiza los standards de calidad y los requisitos técnicos exigidos en el PPTP,

es que Orange quien reconoce no ser fabricante, tampoco facilita los datos ni ficha técnica de los productos que oferta. En consecuencia, esta unidad promotora no conoce ni sabe si los productos que ofrece a precio tan económico, (que resultan en una oferta anormalmente baja) cumplen con los requisitos técnicos y de interoperabilidad con la plataforma y servicios de teleasistencia, así como el cumplimiento de los estándares de calidad que requiere la tecnología asociada al servicio de teleasistencia avanzada para personas en situación de dependencia. Sobre esta cuestión, téngase en cuenta que la Resolución 985/2015 Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha recordado y consolidado su doctrina en el sentido de afirmar que “ *En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.*”

Conforme la doctrina del TACRC, no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan, al Órgano de contratación, llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. A este respecto, el TACRC añade que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador será proporcional al nivel de la baja en la que incurre su oferta. Es lo que se desprende, en particular, de la Resolución 1165/2023, de 21 de septiembre, que reza lo siguiente:

Además, debe partirse de la reiterada doctrina del Tribunal que recuerda que la exhaustividad de la justificación aportada por el licitador habrá de ser tanto mayor cuanto mayor sea la baja en que haya incurrido la oferta, por relación con el resto de las ofertas presentadas. Y del mismo modo, a menor porcentaje de baja, menor grado de exhaustividad en la justificación que se ofrezca (Resoluciones nº 559/2014; 662/2014; ó 37/2017, entre otras muchas).

Siendo la baja de Orange de un 46,5% de descuento, se incurre en baja desproporcionada al exceder en más de 10 unidades porcentuales la media aritmética de todas las ofertas admitidas y que hayan obtenido una puntuación superior a los 12,5 puntos en los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas, es decir, al superar el valor de 44,30% de descuento, que marca el límite para incurrir en baja desproporcionada.

Sin embargo, con la justificación presentada, cabe indicar no observa en la justificación aportada por la entidad la exhaustividad que sería requerida, dado que no se puede constatar la suficientemente la solvencia económica de la oferta por cuanto los recursos humanos indicados en la justificación no se encuentran desagregados respecto a este proyecto, por lo que no se puede verificar los ahorros producidos en este sentido. Tampoco se especifica suficientemente la oferta ventajosa alcanzada con sus proveedores para los suministros de terminales móviles de teleasistencia y tablet, ni se acredita mediante aportación de fichas técnicas si la oferta se refiere específicamente a los suministros incluidos en el LOTE 1, en particular, a los terminales digitales para el servicio de teleasistencia avanzada de la Comunidad de Madrid.

A la vista de todo lo anterior, se emite las siguientes

IV. CONCLUSIONES

La LCSP establece en su artículo 149, respecto a las ofertas económicas anormalmente bajas:

6. 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.

ÚNICA: Del estudio de la documentación remitida por el licitador, una vez analizada la justificación presentada, al albor de los pronunciamientos de los diferentes tribunales que ostentan competencias en materia de contratación, esta unidad promotora entiende que “a priori” existen motivos suficientes para no aceptar la justificación aportada por la empresa en el proceso de contratación que nos ocupa.

Esta propuesta de exclusión de la empresa en el procedimiento es consecuencia derivada del convencimiento al que se llega esta unidad promotora, tras comprobar de forma minuciosa que la justificación presentada por la empresa no casa con el resultado global que arrojaría la valoración de su solvencia, y de los compromisos recogidos en el resto de su oferta presentada con los exigidos en el PPT, de tal forma que se tienen indicios suficientes para considerar que el suministro objeto del contrato no puede ser realizado de forma satisfactoria, garantizando sobretodo, los requisitos técnicos, la calidad y compatibilidad, en los términos planteados por el contratista. no incurra en mayores e importantes gastos para el desempeño de la prestación que se contrata.

Siendo cuanto procede informar en el asunto de referencia.

**LA SUBDIRECTORA GENERAL DE SERVICIOS DE
ATENCIÓN DOMICILIARIA Y COORDINACIÓN DE PROGRAMAS**

Firmado digitalmente por: SANCHEZ ZABALA MARIA SANDRA
Fecha: 2024.12.10 14:33

Fdo: M^a Sandra Sánchez Zabala