



Dirección General  
de Atención al Mayor  
y a la Dependencia  
CONSEJERÍA DE FAMILIA,  
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

**INFORME RELATIVO A LA JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA ANORMALMENTE BAJA PRESENTADA POR TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. AL CONTRATO DE “EQUIPAMIENTO PARA PROYECTOS PILOTO DE TELEASISTENCIA AVANZADA ORIENTADOS AL CONTROL DE HÁBITOS Y RUTINAS”, FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA – NEXTGENERATIONEU. Expediente: (063/2026) A/SUM-038893/2025. Lote: Único**

## I. ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Con fecha 10 de octubre de 2025 se publica en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid la convocatoria del procedimiento abierto para la contratación del suministro indicado en el encabezamiento, promovido por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

**SEGUNDO.** Con fecha 3 de diciembre de 2025, se reunió la Mesa de Contratación procediéndose a la apertura de la oferta económica y mejoras presentadas por **TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U.**, con el siguiente resultado:

- Oferta Económica: Oferta un porcentaje de baja del 40,21%
- Mejoras: ampliar el plazo de garantía 20 meses adicionales por encima del mínimo establecido de 3 años.

**TERCERO.** Examinadas las ofertas económicas presentadas, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado 8 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se constata que la oferta presentada por TELEFÓNICA incurría en **presunción de anormalidad**, acordándose requerir a la empresa para que justificase, de forma razonada y detallada, la viabilidad de su oferta.

**CUARTO.** Con fecha 17 de diciembre de 2025, con Registro de entrada ref.: 88/040656.9/25, se presenta por parte de TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U, en lo sucesivo, “TELEFÓNICA”, escrito de justificación de su oferta, acompañado de un anexo denominado “estructura detallada de costes”.

El documento presentado como “estructura detallada de costes” se limita a un escrito de nueve páginas en el que:

De la página 1- 8 expone los antecedentes y alegaciones,

De la página 8- 9 plasma el extracto del presupuesto base de licitación, extracto de su oferta económica, sin desglose, factura del proveedor, sin desglose y sin precios unitarios, sino solo TOTALES.

## 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.

## **PRIMERO. COMPETENCIA Y OBJETO DEL INFORME**

El presente informe se emite por el órgano promotor del contrato, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149 de la LCSP, con el objeto de analizar la justificación presentada por la empresa TELEFÓNICA y determinar si la misma permite concluir que la oferta es viable y que el contrato puede ejecutarse en los términos exigidos en los pliegos.

Debe recordarse que la presunción de baja anormal no implica la exclusión automática de la oferta, pero sí exige que el licitador aporte **argumentos suficientes, concretos y verificables** que disipen las dudas sobre su viabilidad, que permitan al órgano de contratación alcanzar la convicción de que el contrato puede ejecutarse correctamente en los términos previstos en los pliegos.

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; o 37/2017, entre otras muchas).*

En el presente expediente, la baja ofertada por TELEFÓNICA alcanza un porcentaje muy significativo, lo que exige un análisis especialmente riguroso de la justificación presentada.

## SEGUNDO. ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN PRESENTADA

Examinada la documentación aportada por TELEFÓNICA, se constata que la justificación se apoya fundamentalmente en consideraciones genéricas relativas a su dimensión empresarial, solvencia económica, experiencia previa y capacidad de negociación con proveedores, sin aportar información suficientemente concreta, desagregada y verificable que permita acreditar la viabilidad real de la oferta presentada.

A continuación, se analizan de forma sistemática los principales elementos de la justificación

### a) Alegaciones relativas al ahorro, economías de escala y condiciones de compra.

TELEFÓNICA fundamenta la viabilidad de su oferta en la existencia de economías de escala derivadas de la estandarización de componentes, la fabricación masiva, la pertenencia a un gran grupo empresarial y la existencia de una mesa de compras centralizada con elevado volumen de negociación.

Sin embargo, dichas afirmaciones se formulan en términos genéricos y abstractos, sin acompañarse de documentación acreditativa que permita verificar su aplicación concreta al objeto del presente contrato. En particular:

- No se aportan contratos, acuerdos marco, compromisos de suministro ni documentos equivalentes que acrediten la existencia de precios preferentes aplicables específicamente a los dispositivos objeto de esta licitación.
- No se facilita un desglose de precios unitarios por componente (HUB, sensores, relojes, plataforma, mantenimiento, soporte y garantía), lo que impide comprobar de qué manera las supuestas economías de escala se traducen en el precio final ofertado.
- No se justifica que los precios invocados resulten coherentes con los precios de mercado de dispositivos de teleasistencia avanzada con las prestaciones exigidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

La jurisprudencia del TACRC exige que, cuando la baja es significativa, las alegaciones relativas a economías de escala y condiciones favorables **deben concretarse y vincularse directamente al objeto del contrato**, lo que no sucede en el presente caso.

Asimismo, si bien la empresa invoca su experiencia en proyectos tecnológicos y de suministro de equipos informáticos, no identifica de manera precisa contratos análogos referidos al suministro de dispositivos de teleasistencia avanzada en los términos definidos en el presente procedimiento, ni acredita que dicha experiencia permita justificar el nivel de precios ofertado.

### b) Cumplimiento de las prescripciones técnicas y calidad del suministro.

La justificación presentada no se acompaña de fichas técnicas, especificaciones funcionales ni documentación técnica detallada de los dispositivos ofertados, lo que impide a este órgano promotor verificar objetivamente que los equipos cumplen plenamente con los requisitos técnicos, de interoperabilidad, fiabilidad y calidad exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Esta carencia resulta especialmente relevante en un contrato cuyo objeto es el suministro de equipamiento de teleasistencia avanzada destinado a personas en situación de dependencia, en el que la fiabilidad del sistema, la calidad de los sensores y la correcta integración con la plataforma de gestión constituyen elementos esenciales.

Tal y como ha señalado reiteradamente el TACRC, el incumplimiento o la falta de acreditación del cumplimiento de las prescripciones técnicas constituye causa suficiente para rechazar la justificación de una oferta incurso en presunción de anormalidad.

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.* ”

#### **c) Estructura de costes y rentabilidad del proyecto.**

El denominado Anexo I aportado por TELEFÓNICA contiene una estructura de costes global y agregada, insuficiente para permitir un análisis riguroso de la viabilidad económica del contrato.

En particular, no se identifican de manera clara y verificable:

- Los costes unitarios por cada componente del suministro.
- Los costes reales asociados a soporte, mantenimiento y garantía durante la vigencia del contrato
- La imputación de costes indirectos, de estructura y de personal al proyecto concreto.

El margen indicado en la tabla resumen del anexo I (pág. 9) del 6,60% se presenta como un dato final, sin explicación detallada de su formación, ni acreditación de que dicho margen sea compatible con el cumplimiento íntegro de todas las obligaciones contractuales, incluidas las relativas a calidad, mantenimiento, soporte técnico y garantía ampliada.

- ⇒ No hay **ningún desarrollo narrativo** en el texto principal que explique ese margen.
- ⇒ Tampoco se justifica por qué un margen tan ajustado es **compatible con una baja del 40,21 %** en un contrato tecnológicamente sensible.

En consecuencia, la información económica aportada no permite comprobar que el precio ofertado cubre adecuadamente los costes reales del contrato ni que la ejecución del mismo resulte sostenible desde un punto de vista económico.

#### **d) Alegaciones sobre solvencia, experiencia y valor reputacional.**

Las referencias a la solvencia financiera, experiencia previa y al eventual valor reputacional derivado de la adjudicación del contrato, aun siendo elementos relevantes desde una perspectiva general, no constituyen por sí mismas una justificación suficiente de una oferta anormalmente baja.

Asimismo, se observa que una parte sustancial de la justificación presentada por la empresa se apoya en referencias reiteradas a su experiencia en los ámbitos de la sanidad y la telemedicina. Sin perjuicio del valor general de dicha experiencia, debe señalarse que el objeto del presente contrato no se incardina en el ámbito sanitario, sino en el de la **atención a la dependencia y los servicios sociales**, conforme a la normativa específica aplicable y a lo definido en los pliegos. En consecuencia, dichas referencias resultan genéricas y no permiten acreditar, de manera directa y específica, la viabilidad técnica y económica de la oferta en relación con un servicio de teleasistencia avanzada orientado a personas en situación de dependencia, que presenta requerimientos y riesgos operativos distintos de los propios del ámbito sanitario.

El procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP tiene por finalidad exclusiva verificar la viabilidad concreta de la oferta presentada, no la capacidad general del licitador ni su posición en el mercado. En consecuencia, dichas alegaciones no pueden suplir la falta de una justificación económica y técnica concreta, vinculada directamente al objeto del contrato.

#### IV. CONCLUSIONES

A la vista de cuanto antecede, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.6 de la LCSP, esta unidad promotora considera que la justificación presentada por TELEFÓNICA SOLUCIONES DE INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES DE ESPAÑA, S.A.U. no resulta suficiente para disipar las dudas existentes sobre la viabilidad de su oferta.

En particular:

- La información aportada **no explica de manera suficiente, concreta y verificable** el bajo nivel de precios ofertados.
- No queda acreditado que la oferta permita cumplir adecuadamente el contrato en los términos exigidos en los pliegos, especialmente en lo relativo a calidad, requisitos técnicos y sostenibilidad económica.
- La justificación se apoya en afirmaciones genéricas, sin el grado de exhaustividad exigible atendiendo a la entidad de la baja.

En consecuencia, **no se estima justificada la viabilidad de la oferta**, por lo que se informa desfavorablemente la justificación presentada por insuficiencia de documentación acreditativa.

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: 2026.01.07 15:16

Fdo: M<sup>a</sup> Sandra Sánchez Zabala