

EXPEDIENTE GESTIONA 9416/2023

Objeto del Informe: Informe sobre la justificación de las bajas temerarias presentadas por las licitadoras :

- DATAINFO CONSULTORES Y ASESORES, S.L.
- VALDEPARES CONSULTING S.L

INFORME:

I.- Con carácter general, el párrafo primero del artículo 149.4 de Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece lo siguiente cuando se haya identificado ofertas con valores anormales:

«Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anomalía, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anomalía de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos».

Aquí el legislador no concreta ningún medio o dato específico en base al cual el licitador afectado debe justificar los valores anormales de su oferta, utilizando incluso la expresión tan amplia como «información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos»; por tanto, se trataría de un *numerus apertus* de información y documentos que pueden exigirse al licitador afectado para que justifique la viabilidad de su oferta.

Es el párrafo tercero de este artículo 149.4 de la LCSP el que contiene una concreción de justificación de determinadas condiciones de la oferta que hacen que su oferta presente ese bajo nivel del precio o costes de la misma.

«Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel



del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

- a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.
- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.
- d) El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral, y de subcontratación, no siendo justificables precios por debajo de mercado o que incumplan lo establecido en el artículo 201.
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado».

Como se puede observar, se utiliza la expresión «podrá pedir», lo cual no sólo indica el carácter opcional sino una previsible consideración de un numerus apertus de estas justificaciones.

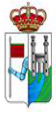
Por tanto, los medios de justificación de los valores anormales de una oferta no pueden ser un numero cerrado, ya que cada tipo de contrato y cada licitación tienen unas concretas y específicas características que hacen inviable cerrar los medios de acreditación de la viabilidad de las ofertas incursas en anormalidad.

Continúa el párrafo 4 del art. 149 de la LCSP:

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios





colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

Y conforme al párrafo 6 del art. 149 de la citada norma:

“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.”

II.- Sobre el alcance del presente informe.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en su Resolución 863/2017, de 3 de octubre de 2017, Recurso nº 783/2017, afirmó lo siguiente:

«... el Tribunal viene entendiendo que la finalidad de las Directivas comunitarias sobre contratación pública y la legislación de contratos del



sector público es que se siga un procedimiento contradictorio, para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin explicar antes de forma satisfactoria el bajo nivel de precios o de costes propuestos y que , por tanto, es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos. **No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de dar explicaciones que justifiquen de forma satisfactoria el citado bajo nivel de precios o de costes propuestos y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, de forma que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede cumplir normalmente la oferta en sus propios términos. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser, en su caso, más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja. La decisión sobre la aceptación o no de la oferta debe atender a los elementos de la proposición y a la valoración de las alegaciones del contratista y las concretas circunstancias de la empresa licitadora».**

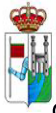
El TACRC considera que la justificación de la viabilidad de la oferta anormal consiste en exigir al contratista las explicaciones necesarias que permitan al órgano de contratación tener certeza de que la oferta es viable, que se puede cumplir por el contratista, sin que se refiere a una explicación determinada sobre un aspecto determinado; precisamente, porque cada caso será bien diferente y diferente deberán ser los aspectos o justificaciones que en cada caso puedan pedirse al contratista para justifique la viabilidad de la oferta presentada.

Ya había considerado este posicionamiento el propio TACRC en Resoluciones anteriores, como la N.º 149/2016, de 19 de febrero:

«El procedimiento contradictorio para la justificación de las ofertas en baja anormal o desproporcionada debe estar dirigido exclusivamente a despejar las posibles dudas sobre la viabilidad de la oferta, sin que sea necesario que por parte del licitador se proceda al desglose de la oferta económica, ni a una acreditación exhaustiva de los distintos componentes de la misma. Sino que basta con que ofrezca al órgano de contratación argumentos que permitan explicar la viabilidad v seriedad de la oferta».

III.- Sentado lo anterior, procede determinar si las citadas licitadoras han dado explicaciones que justifiquen de forma satisfactoria el citado bajo nivel de precios o





de costes propuestos y, por tanto, despejan la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, de forma que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede cumplir normalmente la oferta en sus propios términos, y la viabilidad y seriedad de la oferta.

En todo caso, y dado que estamos en un *contrato de servicios* la viabilidad de estos esta íntimamente relacionada con las retribuciones y el cumplimiento de la normativa laboral conforme resulta del art. 149.4 d) *“El respeto de obligaciones que resulten aplicables en materia medioambiental, social o laboral”*.

En este sentido y sobre esta cuestión, el TACRC, en su Resolución 145/2019, de 22 de febrero, y citada por él mismo en su Resolución 478/2020 pone especial énfasis en establecer una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral:

«A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación. Tal intensidad tiene su reflejo en la obligación de indicar los costes salariales estimados a partir de la normativa laboral de referencia en los Pliegos (artículo 100.2 LCSP), su consideración expresa en el cálculo del valor estimado del contrato (artículo 101.2 LCSP), y para la fijación del precio (artículo 102.3 LCSP). Pero también a la hora de imponer el rechazo de las ofertas anormalmente bajas que no cumplan con la normativa laboral, incluyendo lo dispuesto en los convenios colectivos de carácter sectorial, así como la obligación a los órganos de contratación de velar por su cumplimiento de las condiciones salariales una vez adjudicado el contrato, y erigiéndose su infracción en causa de imposición de penalidades. Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución».

En este sentido se hace preciso referir las siguientes cuestiones:



1) En el presente caso el **PPT** refiere que para la ejecución de las prestaciones del SERVICIO DE DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y DE ASESORAMIENTO EN EL CUMPLIMIENTO NORMATIVO EN PROTECCIÓN DE DATOS se realizada mediante la atención telefónica o correo electrónico.

Correo electrónico de Lunes a Viernes de 9:00 a 15:00, horario peninsular. Se habilitará la cuenta de correo electrónico dpd@zamora.es o similar, que será comunicada a todos/as los/las empleados/as del Ayuntamiento y de sus organismos autónomos y entidades dependientes.

Telefónico: de Lunes a Viernes de 9:00 a 14:00. Deberá incluir exclusivamente numeración que no sea de tarificación especial y/o adicional (p.e.: numeración 900/800, nacional o local).

Presencia física: Al menos 1 (una) visita al mes a las instalaciones del Ayuntamiento con la finalidad de comprobar, supervisar el cumplimiento de medidas.

Del mismo modo se prevé una formación presencial con materiales y presencia.

2) Respecto al **método de determinación o Sistema de determinación del precio** del contrato previsto en este procedimiento consta el informe de fecha 23-01-2024 donde se exponía:

“Se ha calculado tomando como referente los precios de mercado y precios actualizados de ejercicio anterior.

Método de cálculo aplicado: A TANTO ALZADO, de conformidad con la LCSP y a partir de contabilidad histórica del contratante relativo a contratos de objeto análogo celebrados en anualidades anteriores y ajustadas a mercado en el momento del cálculo.

Sistema de determinación del presupuesto (SIN IVA):

- Costes directos: 22.680,00 € (5.670,00€ anuales).
- Costes indirectos (13%): 3.640,00 € (910€ anuales).
- Beneficio industrial (6%): 1,680,00 € (420,000 € anuales)
- Total coste (sin IVA): 28.000 € (7.000,00 € anuales).



Se han tenido en cuenta los costes laborales del personal adscrito al contrato, conforme a la

legislación vigente. **En concreto a falta de un convenio colectivo de delegados de protección de datos, las asesorías jurídicas en la materia pertenecen al convenio de oficinas y despachos. Estos convenios no tienen carácter nacional por lo que no se considera de utilización en este caso, acudiendo al convenio de gestorías (asesores) que si tiene carácter nacional y esta equiparado en sus funciones** siendo la Resolución de 9 de marzo de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el Acta a la que se adjunta la tabla salarial para el año 2022 del VIII Convenio colectivo estatal de gestorías administrativas, cuya tabla salarial prevé una cuantía anual bruta para el personal titulado superior 23.981,20€/anuales brutos.

Estimación de costes salariales:

Dedicación porcentual del 20% de un trabajador en jornada anual de 1.760 horas, resulta 4.778,24 € anuales (salario) más costes Seguridad Social (18%) 891,76€.

IV.- Sobre las justificaciones de las empresas licitadoras se utilizan los distintos convenios que aplican en su empresa, siendo:

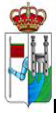
DATAINFO CONSULTORES Y ASESORES, S.L.

Refiere que posee una metodología de trabajo propia basada en nuevas tecnologías y utilización de servicios de almacenamiento en la nube compartidos, lo que permite reducir costes.

Su cálculo lo basa en los costes laborales previstos en el Convenio Colectivo de Consultoría y Estudios de Mercado, correspondiendo las categorías profesionales de los profesionales asignados al proyecto al **Área 1, Grupo B Nivel 1**.

En este caso la Resolución de 27 de marzo de 2024, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública. BOE 87, de 9 de abril de 2024 (actualización tablas salariales)





Por su parte el XVIII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría, tecnologías de la información y estudios de mercado y de la opinión pública (código de convenio 99001355011983)(BOE núm. 177, de 26 de julio de 2023):

Área 1. Actividades de gestión y administración de medios y procesos, y actividades de administración interna.

Actividades que se encuentran entre alguna de las siguientes:

Actividades de administración interna.

Se incluyen las actividades de administración que se prestan de manera interna colaborando con las áreas funcionales de la empresa.

Comprende, entre otras, las actividades de apoyo corporativo, en general, que sin limitación pudieran implicar, soporte de gestión, administración, administración de personal, recursos humanos, control de gestión, finanzas, compras, comunicación y marketing, y labores de mantenimiento del edificio, transporte y otras tareas auxiliares.

Se incluyen también todas las tareas administrativas de soporte al desarrollo de negocio, en concreto la elaboración de la documentación administrativa y/o presentación de certificados que requiere la presentación de la oferta.

Actividades de administración externa.

Actividades administrativas y/o de soporte administrativo necesarias para la realización, gestión y ejecución de funciones, operaciones y/o procesos de negocio a favor de terceros.

En esta área se incluyen los servicios de BPO (Business Process Outsourcing) conocido en castellano como «Externalización de Procesos de Negocio» tales como: los servicios de contabilidad, administración, administración de personal, recursos humanos, servicios de back office y de atención al cliente, jurídicos, elaboración de la documentación administrativa para dar soporte al desarrollo de negocio, ventas, comunicación y marketing, envío, logística y aprovisionamiento.

Grupo B:

*Pertenecen a este grupo profesional las personas que, tienen atribuidas funciones relacionadas con el **análisis, definición, coordinación y supervisión de proyectos, tareas, actividades propias del sector**, línea, área a las que pertenece, velando por la consecución de los objetivos perseguidos, y que dispongan de la necesaria formación, conocimiento y experiencia profesional. Planifican y gestionan, por proyecto, los recursos humanos y técnicos disponibles.*

Desarrollan sus funciones con autonomía y capacidad de supervisión media-alta.

Nivel 1.



Personas con el perfil profesional adecuado, con experiencia profesional en las tareas del grupo y que poseen los conocimientos necesarios. Amplia autonomía en la ejecución de sus tareas. Demuestra iniciativa en las tareas asignadas. Supervisa y asigna tareas a personas a su cargo.

En este sentido aplica costes indirectos y beneficio industrial.

La base de calculo de los costes laborales y de seguridad social se estiman correctos. Asi como los costes de desplazamiento previstos.

La estimación de horas (130) que recoge su oferta es una estimación que aplica la licitadora pero que no vincula a esta Administración pues en el PPT Y PCAP no se establece un limite de horas de asesoramiento, siendo pues una mera estimación a los efectos de ofertar el precio y que obedece a una decisión empresarial.

VALDEPARES CONSULTING S.L.U.

Justifica la citada licitadora alegando que cuenta con experiencia contrastada a lo largo de los últimos años, durante los que ha asistido a un gran número de organizaciones en su adecuación al marco normativo que aplica sobre la seguridad de la información y la protección de datos de carácter personal. Por lo tanto, el personal que ha de participar en este proyecto es perfectamente conocedor del trabajo a desarrollar, y no requiere ninguna formación previa específica para los trabajos a realizar .

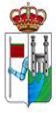
En lo referido al calculo y en concreto a los costes laborales, señala:

Que el grueso del coste de nuestra previsión se basa en la dedicación del personal propuesto (según Convenio de Oficinas y Despachos del Principado de Asturias,) añadiendo un capítulo de gastos para viajes, reprografía y otros, y gastos generales de nuestra empresa y el beneficio industrial esperado.

Ademas refiere que:

“cuenta con una metodología propia, con un plan de trabajo perfectamente protocolizado y la digitalización total de los procesos, basada en el uso de herramientas tecnológicas propias, que permite el desarrollo de los trabajos de manera rigurosa y eficiente..”





AYUNTAMIENTO DE ZAMORA

El citado convenio publicado en el Boletín oficial del Principado de Asturias de fecha 01-01-09 y sus tablas de actualización salariales (Resolución de 18 de mayo de 2023, de la Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica, por la que se ordena la inscripción del acuerdo parcial relativo a la revisión salarial para el año 2023 del convenio colectivo de sector Oficinas y Despachos, en el Registro de convenios colectivos, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad de la Dirección General de Empleo y Formación. [Cód. 2023-04467] (Boletín Oficial del Principado de Asturias num. 103 de 31/05/2023).

Conforme a ese convenio la licitadora propone la adscripción de:

Coordinador / DPD 3.275,24 €/mes

Consultor Jurídico 3.008,84 €/mes

COSTE HORA X TRABAJADOR

Horas/año convenio: 1.780 h/año

Horas/mes convenio: 148 h/mes

Coste hora Coordinador / DPD 22,13 €

Coste hora Consultor Jurídico 20,33 €

DEDICACION EQUIPO DE TRABAJO

Dedicación Auditor Coordinador / DPD 48 Horas

Dedicación Consultor Jurídico 88 Horas.

Total horas proyecto (19 jornadas) 136 Horas

Coste total Auditor Coordinador / DPD 1.062,24 €

Coste total Consultor Jurídico 1.789,04 €

TOTAL COSTE PERSONAL 2.851,28 €

Gastos generales 13 % 370,67 €

Beneficio industrial esperado 7 % 225,54 €

COSTE TOTAL CALCULADO 3.447,49 €

OFERTA PRESENTADA 3.445,00

INFORMES SECRETARIA
Número: 2024-0147 Fecha: 31/05/2024



La base de cálculo de los costes laborales y de seguridad social se estiman correctos.

Y además: *“añadiendo un capítulo de gastos para viajes, reprografía y otros, y gastos generales de nuestra empresa y el beneficio industrial esperado”*.

Estos costes los calcula en función de un criterio empresarial y una estimación de **136 horas de asesoramiento**, que efectúa en base a su experiencia sin que lógicamente, como la anterior licitadora, vincule a esta administración esa estimación, pues las prestaciones no se han limitado a un número de horas determinadas, siendo pues un riesgo empresarial.

En definitiva las ofertas presentadas y sus criterios de valoración de los costes de personal parece justificado por las licitadoras y se ajusta a los Convenios citados y además incluyen los gastos de cotizaciones y los gastos indirectos.

En la información facilitada, además, se parte por ambas licitadoras de una media de 130 y 136 hora anuales de asesoramiento.

Este dato es puramente empresarial, y recoge las estimaciones de la empresa sobre la previsión de prestaciones, se trata de una expectativa de negocio y está inserto en el riesgo y ventura de la empresa, cuestión que ambas asumen en sus justificaciones y que además no altera las obligaciones impuestas en los Pliegos que asumen las empresas, se trata, por tanto de un criterio puramente empresarial propio de un procedimiento en concurrencia cuyo acierto o no, no afecta a la ejecución del contrato, sino a las expectativas de beneficio de las licitadoras, sin que este informante pueda inmiscuirse en ellas..

A la vista de las justificaciones aportadas y los datos ofrecidos, **a entender de este informante, cumplen la normativa laboral y social, y además ofrecen datos que permiten entender que el citado bajo nivel de precios o de costes propuestos permiten al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede cumplir normalmente la oferta en sus propios términos, y la viabilidad v seriedad de la oferta.**

Es cuanto informo sometido a mejor criterio. No obstante, ese órgano adoptará la decisión que estime oportuna.



