

**INFORME TÉCNICO SOBRE LA OFERTA ECONÓMICA ANORMALMENTE BAJA RESPECTO A LA LICITACIÓN N.º 15/2024 CONSISTENTE EN LA CONTRATACIÓN DEL SUMINISTRO DEL SOFTWARE DE ACCESIBILIDAD Y USABILIDAD DE PORTALES WEB**

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 14 de junio de 2024 se inició el procedimiento abierto simplificado abreviado, para la contratación del *suministro del software de accesibilidad y usabilidad de portales web para SPET, Turismo de Tenerife S.A*, mediante publicación en el perfil contratante de la Consejería Delegada de SPET, TURISMO DE TENERIFE de los Pliegos de Condiciones Particulares de Adjudicación y Técnicas, concediendo plazo para la presentación de ofertas hasta el día 5 de julio de 2024.

**SEGUNDO.-** En fecha de 9 de julio de 2024 la Mesa de contratación de SPET, TURISMO DE TENERIFE, S.A. (en adelante, “**TURISMO DE TENERIFE**”), en relación con el procedimiento nº 15/2024, procedió a la apertura del archivo electrónico único.

La oferta presenta por el licitador admitido **GONZALO SUAREZ MENDAZA** respecto a los criterios nº 1A y 1B, es la siguiente:

<b>CRITERIOS OBJETIVOS N° 1A AL 1B</b>	<b>OFERTA LICITADOR</b>
<b>CRITERIO OBJETIVO 1A</b> OFERTA ECONÓMICA ADQUISICIÓN DE LICENCIA	2.590,00 €
<b>CRITERIO OBJETIVO 1B</b> OFERTA ECONÓMICA SERVICIOS POSTERIORES	2.294,00 €

**TERCERO. -** En virtud de lo anterior, y de acuerdo con **el informe que obra en el expediente suscrito por el Adjunto a la Dirección del departamento de Administración y Finanzas de Turismo de Tenerife, expedido con fecha de 12 de julio de 2024**, se observa que, habiendo concurrido **tres licitadores**, y en virtud del contenido referido en el PCAP, se considera temeraria la oferta presentada por el licitador **GONZALO SUAREZ MENDAZA**, respecto a los criterios objetivos nº 1A y 1B, por haber sido formulada en términos de anormalidad.

**CUARTO. -** En consecuencia, entendiendo que la proposición puede ser considerada como desproporcionada o anormal, en fecha de 15 de julio de 2024 se requiere al licitador **GONZALO SUAREZ MENDAZA**, para que, en el plazo de cinco (05) días hábiles, justifique y desglose razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro

parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de las ofertas, mediante la presentación de aquella información y documentos en términos de procedencia y capacidad de ejecución del servicio objeto de la presente licitación por las ofertas presentadas respecto a los criterios objetivos nº 1A y 1B. Todo ello, de acuerdo con lo especificado en el artículo 149 de la LCSP.

**QUINTO.** - El requerimiento es atendido por el licitador el 19 de julio de 2024, procediendo a su apertura por la Mesa de contratación.

**SEXTO.** - No obstante, a la vista de la revisión efectuada respecto a la documentación presentada a los efectos de justificación de la oferta, resulta necesario solicitar aclaración con carácter previo a su traslado a los técnicos responsables de su valoración, concediendo un plazo de cinco (05) días naturales, dado que el desglose económico presentado difiere del especificado inicialmente en la oferta. En consecuencia, se requiere al licitador aclarar el desglose económico del informe justificativo, particularmente las cantidades relacionadas con coste de mano de obra y de servidores, contrastando con el precio ofertado por la adquisición de la licencia. Se solicita, por tanto, justificación de cómo estos costes se relacionan con la oferta económica inicial, abarcando tanto el suministro de la licencia como los servicios posteriores.

**SÉPTIMO.** - El licitador atiende en tiempo y forma la solicitud de aclaración requerida por la Mesa de Contratación, en fecha de 29 de julio de 2024.

**OCTAVO.** - El servicio técnico de Turismo de Tenerife procede a valorar la justificación aportada por el licitador GONZALO SUAREZ MENDAZA, respecto a la oferta económica presentada, a los efectos de proponer al órgano de contratación su aceptación o rechazo, atendiendo a que la justificación ha de ir dirigida a demostrar la viabilidad de la oferta por referencia, fundamentalmente, al cumplimiento de las prestaciones objeto del contrato.

Siguiendo la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE sobre las ofertas anormalmente bajas, el "Considerando 103" determina que, el poder adjudicador evaluará la información proporcionada por el licitador y, sólo 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 siguientes elementos:

- a) el **ahorro** que permite los servicios prestados;
- b) las soluciones técnicas adoptadas o las **condiciones excepcionalmente favorables** de que dispone el **licitador** para prestar los servicios;
- c) la **originalidad de los servicios propuestos** por el licitador;
- d) el **cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia social o laboral** establecidas en el Derecho de la Unión Europea, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral;

e) la posible **obtención de una ayuda estatal** por parte del licitador.

La justificación presentada deberá respetar las condiciones de licitación establecidas en los pliegos. Si así no fuera, el cumplimiento del contrato no se considerará viable y la proposición inaceptable. Es decir, el término de comparación de la justificación ha de ser los propios pliegos que rigen la licitación. Es necesario que el licitador pruebe la seriedad de su oferta en todos los elementos que la componen, ofreciendo la posibilidad de aportar todo tipo de justificaciones sobre los diferentes componentes.

**NOVENO.** - En base a los anteriores elementos y, vista la documentación presentada por el licitador, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el presente documento tiene por finalidad, asesorar técnicamente a la Mesa de contratación de este expediente, a fin de que adopte el acuerdo oportuno sobre la aceptación o rechazo de la oferta presentada, para su posterior elevación a acuerdo del órgano de contratación.

## CONSIDERACIONES

Procede en este apartado analizar la justificación presentada por GONZALO SUAREZ MENDAZA, a la vista de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato y en la doctrina y jurisprudencia emitida al respecto por los distintos operadores jurídicos.

En cuanto a la normativa aplicable, ya se ha hecho referencia a lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, procedimiento a continuación establecido igualmente el Pliego de Cláusulas Administrativas, concretamente, así como los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciaría, en su caso, que las proposiciones no pueden ser cumplidas como consecuencia de la inclusión de valores anormalmente bajos, que, en el caso que nos ocupa, se trata de un único licitador.

Por otra parte, con carácter previo al análisis de la justificación aportada por el licitador, conviene determinar el contenido de dicha justificación.

### **I.- Alcance de la justificación a presentar por el licitador.**

a) El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) ha señalado en numerosas resoluciones cual debe ser la justificación de una baja presuntamente anormal o desproporcionada, así en la Resolución 1061/2015 señala que: "(...) hemos señalado en numerosas resoluciones (entre otras, en la 884/2015, de 25 de septiembre) que la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige una resolución "reforzada" que desmonte las justificaciones del

*licitador. No se trata, por tanto, de que éste [el licitador] justifique exhaustivamente su oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo...Para el órgano de contratación no se trata tanto de una cuestión sujeta a la discrecionalidad técnica –que opera en la apreciación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor–, sino de analizar y, en su caso, refutar de manera razonada la justificación del licitador”.*

Además, debe tenerse en cuenta que el rechazo de la oferta exige de una motivación “reforzada” que desacredite las justificaciones del licitador. Así lo ha declarado el TACRC en su Resolución de 29 de abril de 2016, recaída en el recurso nº 226/2016: “(...) en cuanto contenido y alcance de ese procedimiento contradictorio, también se ha dicho por este Tribunal, que debe estar dirigido exclusivamente a despejar las posibles dudas 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 y seriedad de la oferta. A la vista de dicha documentación, el rechazo de la oferta exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador. Se ha señalado además que en la revisión de la decisión del órgano de contratación en estos casos no opera la doctrina de la “discrecionalidad técnica”, pues no se trata de acreditar el cumplimiento de la oferta, fase procedimental ya superada, sino de razonar porqué la misma es seria y viable (Resolución nº 28/2015).”

De igual forma, la Resolución 863/2017, de 3 de octubre de 2017, Recurso nº 783/2017, sostiene que: “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 5 justificaciones deberán ser, en su caso, más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja. (...)”.

Por tanto, en la valoración de las ofertas anormales o desproporcionadas, hay que valorar la suficiencia de la justificación aportada, nada más. Los licitadores deberán acreditar de qué forma pretenden ejecutar el contrato cumpliendo con las exigencias legales, y explicar las condiciones excepcionalmente favorables de que disponen para la prestación del contrato y que, por tanto, justifican la baja en su proposición económica.

De lo que se trata, en definitiva, es de permitir al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo y de que se puede cumplir la proposición presentada, no siendo necesario que se justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, si bien, sus argumentos deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción.

El TACRC ha reiterado en numerosas ocasiones, entre ellas en la Resolución 329/2014, de 25 de abril, que no se puede rechazar una oferta sin comprobar si es posible su cumplimiento, lo cual exige una resolución reforzada que desmonte las justificaciones aducidas por el licitador.

Por tanto, según la doctrina citada y, siguiendo el procedimiento contradictorio comentado, hay que analizar si con la justificación presentada por GONZALO SUAREZ MENDEZA, se puede entender que éste puede cumplir la oferta presentada en sus propios términos, teniendo en cuenta, además, las circunstancias de la empresa.

De acuerdo con lo anterior, conviene centrar el informe en este momento, en la justificación del bajo nivel del precio presentado respecto a los criterios objetivos nº 1A y 1B, que ha presentado el licitador requerido, aportando la información y documentos que ha considerado oportunos y pertinentes al efecto.

En sentido, el siguiente apartado se procederá a analizar dicha justificación, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público.

## **II- Análisis de la documentación presentada a los efectos de justificar la oferta presentada**

### **1- El ahorro que permita el suministro.**

La justificación y posterior aclaración solicitadas para la oferta económica anormalmente baja presentada por el licitador GONZALO SUÁREZ MENDEZA buscan explicar los niveles de costes propuestos en su oferta en relación con los criterios objetivos nº 1A y 1B.

La justificación se basa esencialmente en una reducción de costes en la prestación del suministro del contrato, lograda gracias a la incorporación de un Técnico Superior en Desarrollo de Aplicaciones Multiplataforma. Este técnico es empleado por LODIGITALIZO & MARKETING, S.L., empresa subcontratista, bajo un contrato de formación en alternancia. Según GONZALO SUÁREZ MENDEZA, este tipo de contrato permite beneficiarse de bonificaciones en las cuotas empresariales y en las aportaciones a la Seguridad Social, resultando en una disminución considerable de los costes de personal.

No obstante, a pesar de haber aportado la aclaración solicitada sobre el desglose de costes, persisten dudas respecto al coste de la licencia de software. La oferta incluye un coste para la licencia de software cuyo importe destaca por su bajo valor y falta de detalle. La documentación aportada para sustentar este coste consiste en una captura de pantalla referente a precios de servicios de hosting, la cual no proporciona una base adecuada para justificar el coste de una licencia de software. Esto suscita interrogantes significativos sobre la capacidad del precio propuesto para cumplir con las especificaciones técnicas y funcionales requeridas por la licitación, como se menciona en el punto OCTAVO de los ANTECEDENTES:

"La justificación presentada deberá respetar las condiciones de licitación establecidas en los pliegos. Si así no fuera, el cumplimiento del contrato no se considerará viable y la proposición será inaceptable." A la vista de la justificación presentada, que argumenta el bajo coste de su oferta en el precio anual del hosting y las horas de trabajo de un desarrollador, se evidencia la intención del licitador de desarrollar un software a medida, lo cual versaría en un contrato de servicios, y no en el suministro de un software existente en el mercado, que es el objeto de la presente contratación y la necesidad manifiesta por la entidad contratante

La falta de detalle y, por ende, capacidad de verificación en la justificación del coste del software no permite confirmar la efectiva existencia de dicho software en la oferta económica presentada. Esto sugiere una posible omisión de componentes críticos del proyecto, lo que podría comprometer su viabilidad y sostenibilidad a largo plazo. Es crucial que los costes reflejen de manera realista las necesidades del proyecto para evitar deficiencias en la ejecución y el mantenimiento del servicio.

Estas circunstancias sugieren que, entre otros aspectos, GONZALO SUÁREZ MENDAZA logra una reducción de costes en la prestación del suministro del contrato al no adquirir una licencia de software. Es decir, con el precio de honorarios ofertado, parece que la empresa no es lo suficientemente capaz de ejecutar, a plena satisfacción de esta Administración Pública, el suministro durante la vigencia del contrato.

## **2- Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para efectuar el suministro.**

El documento presentado no demuestra que se hayan adoptado soluciones técnicas avanzadas ni que el licitador disponga de condiciones excepcionalmente favorables que justifiquen la viabilidad del bajo coste presentado.

La justificación no detalla soluciones técnicas ni condiciones excepcionales; en cambio, se hace referencia a la experiencia de GONZALO SUÁREZ MENDAZA.

Debería incluir evidencia clara de la tecnología de licenciamiento y las capacidades del software para asegurar que la oferta es realista y corresponde a una solución ya probada y efectiva en el mercado. La ausencia de esta información crítica genera dudas sobre la capacidad del licitador para proporcionar una solución conforme a las expectativas establecidas y los estándares de la industria.

## **3- La innovación y originalidad de las soluciones propuestas para efectuar el suministro.**

En relación con este apartado, GONZALO SUÁREZ MENDAZA indica que, debido a su amplia experiencia con este tipo de trabajos, no solo ofrece un alto nivel de soporte al cliente y rigurosidad, sino que también pone de manifiesto su originalidad al incorporar tecnología y

componentes de última generación. Además, está avalado mediante certificados de buena ejecución.

A pesar de presentar el certificado de buena ejecución, se observa una falta de detalle específico sobre la originalidad de las tecnologías y componentes, ya que, los certificados presentados, están relacionados con servicios de desarrollo de páginas web y no con el suministro de un software de accesibilidad, que es el objeto del contrato. No queda lo suficientemente demostrado la justificación para este elemento del artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público.

**4.- 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 de la LCSP.**

En la justificación, GONZALO SUÁREZ MENDEZA resalta la importancia de integrar prácticas sociales y medioambientales en sus operaciones diarias, destacando su compromiso con la inclusión y apoyo a jóvenes trabajadores, el desarrollo sostenible, la gestión de residuos electrónicos y el diseño de software eficiente.

Aunque este punto no es central para el rechazo, ya que la justificación revisada no indica incumplimientos evidentes, se destaca la falta de detalle específico y la ausencia de documentos que permitan comprobar dichas afirmaciones.

**5.- O la posible obtención de una ayuda de Estado en los términos del artículo 149.5 de la LCSP.**

El licitador declara no obtener algún tipo de ayuda del estado o subvención de la Administración Pública que le haya permitido reducir costes operativos y ofrecer una comisión más baja.

Tras el análisis y evaluación de la información proporcionada por el licitador en los puntos 1, 2, 3 y 4 del artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, se ha determinado que los documentos aportados no explican satisfactoria y detalladamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos. Este aspecto es el principal criterio de evaluación según el apartado "I. Alcance de la justificación a presentar por el licitador", que destaca la importancia de valorar la suficiencia de la justificación presentada en ofertas anormales o desproporcionadas. Además, el punto 5, relacionado con la posible obtención de ayudas estatales, no afecta el resultado de este análisis, ya que GONZALO SUÁREZ MENDEZA ha comprobado que no ha recibido dichas ayudas.

**III.- Consideraciones jurídicas.**

1) Como sostiene la doctrina del TACRC, el objeto de la justificación requerida al licitador que ha formulado una oferta incurso en presunción de anormalidad de la baja es la de **explicar satisfactoriamente la propuesta y permitir al órgano de contratación llegar a la convicción de que puede llevarse a cabo el contrato en los términos propuestos.** (Resolución del Tribunal Administrativo Central de Resolución de Contratos nº 718/2018 Recurso nº 635/2018 C. Valenciana 158/2018, de 27 de julio de 2018).

2) Se trae a colación el principio de riesgo y ventura del contratista recogido en el Ley de Contratos del Sector Público, el cual supone una garantía añadida para la Administración sobre todo en los contratos de servicios.

#### **IV.- Viabilidad técnica y económica de la propuesta.**

En este supuesto, el trámite de audiencia y valoración evacuado respecto a la justificación aportada por el licitador GONZALO SUAREZ MENDEZA, aclara la falta de cumplimiento adecuado y satisfactorio de la prestación exigida en el contrato, ya que el licitador no detalla claramente las razones que vienen a demostrar la viabilidad técnica y económica de su propuesta.

1. *GONZALO SUAREZ MENDEZA, ha argumentado ventaja competitiva debido a los costes de personal subcontratado con LODIGITALIZO & MARKETING, S.L., aun así, nos es en los costes de personal donde se realiza el mayor ahorro sino en los de adquisición de la licencia del software. En este aspecto, no se ha argumentado claramente el bajo coste atribuido a este elemento el cual es fundamental para la licitación.*

2.- *El detalle de la justificación presentada no se considera suficiente, de conformidad con el criterio de la Resolución 863/2017, de 3 de octubre de 2017, Recurso nº 783/2017, que sostiene que, los argumentos del licitador deberán ser más profundos, sólidos, detallados o extensos, cuanto mayor sea la anormalidad de la baja, considerándose los aportados, no suficientes para la razonabilidad de que podrá cumplirse la oferta en sus propios términos.*

3.- *Existen argumentos técnicos que puedan desmontar las justificaciones presentadas por el licitador, que aporten una motivación "reforzada" que desacredite sus justificaciones, o que puedan refutarla de manera razonada, según establece el TACRC en su Resolución de 29 de abril de 2016, recaída en el recurso nº 226/2016.*

A tenor de todo lo expuesto, en relación con la oferta económica presentada, se **desacredita que existen suficientes y motivados atisbos de garantía de un cumplimiento adecuado y satisfactorio de la prestación exigida en el contrato**, por lo que se informa desfavorablemente sobre la justificación de la oferta anormalmente baja presentada por la empresa licitadora GONZALO SUÁREZ MENDEZA, en el proceso de licitación nº 15/2024.

Por ello, se informa de la inadecuada justificación de la oferta anormalmente baja presentada respecto a los criterios objetivos nº 1A y 1B del procedimiento de licitación nº 15/2024, proponiendo a la Mesa de Contratación **la exclusión de su oferta económica del procedimiento**, en base a lo siguiente:

1º No queda acreditado que la ejecución de la prestación contratada esté suficientemente garantizada con la oferta presentada, debido a la falta de detalle y evidencias en la justificación aportada. En particular, la ausencia de pruebas sobre la adquisición de una licencia de software existente en el mercado, un elemento fundamental de la licitación.

2º Se encuentran razones objetivas que puedan servir de fundamento para desmontar la justificación realizada de contrario.

3º Se detecta una falta de concordancia entre la solución técnica propuesta y lo requerido para la licitación, lo que impide garantizar la viabilidad a largo plazo de su oferta.

Y para que conste a los efectos oportunos, se suscribe el presente documento electrónicamente, a un único efecto, en Santa Cruz de Tenerife, desplegando sus efectos a partir de la fecha de su firma.

**D<sup>a</sup>. Dimple Mohan Melwani Melwani**  
**Consejera Delegada de SPET, Turismo de Tenerife, S.A.**