

EXPEDIENTE 1288145Q.  
CONCESIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN, EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO  
DEL PALACIO DE CONGRESOS Y EXPOSICIONES DE GALICIA.

INFORME TÉCNICO SOBRE JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA  
ANORMALMENTE ALTA PRESENTADA POR EL LICITADOR “GRAN  
HOTEL LA TOJA, S.L.” AL PROCEDIMIENTO EXPEDIENTE 1288145Q

---

AUDITORES, CONSULTORES Y EXPERTOS INDEPENDIENTES, S.L.P.

**01/08/2024**

Abraham Rodríguez García

Nº colegiado C4073



## I. ANTECEDENTES

Por Resolución del Consejo de Administración del Consorcio de la Ciudad de Santiago de Compostela de 21 de marzo de 2024 se aprueba el expediente de contratación y gasto correspondiente. El 20 de mayo de 2024 se designa la mesa de contratación y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación del contrato por procedimiento abierto previsto en el artículo 326 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Tras la correspondiente publicidad y el desarrollo del procedimiento, la Mesa de Contratación se reunió el 12 de junio de 2024 para proceder a la apertura del sobre C denominado “oferta económica y referencias valorables automáticamente” resultando lo siguiente:

NOMBRE DE LA EMPRESA	IMPORTE CANON FIJO	IMPORTE CANON VARIABLE	DIAS DE LIBRE DISPOSICIÓN A MAYORES DE LOS 20 OBLIGATORIOS
GRAN HOTEL LA TOJA, SL	105.000€	8,00%	CINCO DÍAS AÑO
UTE MONFOBUS, S.L. – VIAJES FISTERRA, S.L.U.	60.000€	6,25%	CINCO DÍAS AÑO

Vistas las ofertas económicas presentadas, emitimos nuestro “Informe Técnico sobre la aplicación de las fórmulas establecidas en los puntos 14.1.1.1 y 14.1.1.2 del pliego de cláusulas administrativas para la contratación de la concesión del servicio de gestión, explotación y mantenimiento del PALACIO DE CONGRESOS Y EXPOSICIONES DE GALICIA. Expediente 1288145Q”, de fecha 11 de julio de 2024 en el que aplicamos los criterios de valoración que figuran en el Pliego de Condiciones Administrativas, obteniendo la siguiente tabla:

NOMBRE DE LA EMPRESA	14.1.1.1: MEJORA DEL CANON FIJO	14.1.1.2. MEJORA DEL CANON VARIABLE	TOTAL PUNTUACIÓN CONTRAPRESTACIONES ECONÓMICAS
GRAN HOTEL LA TOJA, SL	45,00	10,00	55,00
UTE MONFOBUS, S.L. – VIAJES FISTERRA, S.L.U.	8,18	3,00	11,18

En el nuestro informe técnico informe técnico también hemos determinado la anormalidad de las ofertas presentadas, y de acuerdo con el apartado 14.3.1. del pliego de cláusulas administrativas se considerarán anormalmente altas aquellas que:

*“se considerará anormalmente altas de manera absoluta aquella oferta que no cubra los costes salariales de conformidad con los valores suministrados,*

*y además, se considerará anormalmente alta de manera relativa sobre el conjunto de ofertas válidas presentadas, la que esté por encima del 20% de la media de las ofertas presentadas”.*



Así, consideramos que una oferta no cubre los costes salariales de conformidad con los valores suministrados cuando es inferior al punto de equilibrio, donde los ingresos son iguales a los gastos, en la proyección de la cuenta de explotación incluida en el “Estudio de viabilidad económico-financiera de la concesión de la gestión y explotación del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia una concesión de servicios” adjunto a los pliegos.

La oferta presentada por Gran Hotel La Toja, S.L., un canon fijo de 105.000 euros y un canon variable del 8% implicaba la obtención de un resultado de explotación de pérdidas, al aplicarse a la proyección base incluida en el estudio de viabilidad económico-financiera adjunto al pliego. Por lo tanto, no cubría los costes salariales de conformidad con los valores suministrados, al no obtener una rentabilidad mínima.

Asimismo, la oferta de Gran Hotel La Toja, S.L. excede del 20% de la media de las ofertas de canon fijo presentadas (27,27%).

Así, identificada la proposición como posible incurso en desproporcionalidad o anormalidad, con fecha de 17 de julio de 2024 la mesa de contratación acuerda requerir a la empresa Gran Hotel La Toja, S.L. (GRUPO HOTUSA) para que, dentro del plazo de cinco días hábiles justifique la valoración de su oferta y precise las condiciones de la misma acompañando la documentación a que se refiere el apartado 14.3.2 del pliego de cláusulas administrativas, por encontrarse en el supuesto previsto en la cláusula 14.3 del pliego de cláusulas administrativas

La justificación fue presentada por GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. dentro del plazo concedido.

A continuación, y 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 medioambiental, 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) el cumplimiento de las obligaciones de subcontratación;*

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

En base a los anteriores elementos y, visto el informe y 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.



## II. FINALIDAD DE LA REGULACIÓN DE LAS OFERTAS ANORMALES O DESPROPORCIONADAS

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 a transcribir lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas, concretamente, en el apartado 14.3 que establece lo siguiente en cuanto a las ofertas anormalmente bajas (el subrayado es nuestro):

*“14.3. DETERMINACIÓN DE LA ANORMALIDAD DE LA OFERTA. - Cuando el órgano de contratación presuma fundadamente que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de ofertas anormalmente alta, notificará esta circunstancia a los licitadores supuestamente comprendidos en ella, para que dentro del plazo de cinco días hábiles justifiquen dichas ofertas, acompañando la documentación a que se refiere el apartado 14.3.2 de la presente cláusula. La justificación realizada por los licitadores se remitirá a los Servicios Técnicos a fin de que emitan el correspondiente informe.*

*14.3.2. Documentación a aportar para justificar la oferta con valores anormales.*

*Los licitadores con ofertas inicialmente con valores anormales, dentro del plazo concedido al efecto deberán presentar para justificar o no la oferta, por medios electrónicos, y firmada electrónicamente, la siguiente documentación:*

*Justificación de los costes laborales y de los costes previstos asociados a la explotación.*

*Se aportará, en su caso, documentación justificativa de las ventajas, ahorros o condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para justificar los costes salariales derivados del contrato que permitan la ejecución del contrato con garantías.”*

De otro lado, en el apartado 14.3.1 se establecen 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 altos y que, en el caso que nos ocupa, con un total de 2 empresas licitadoras, sería el siguiente:



*“14.3.1.- Se considerará anormalmente altas de manera absoluta aquella oferta que no cubra los costes salariales de conformidad con los valores suministrados.*

*Además, se considerará anormalmente alta de manera relativa sobre el conjunto de ofertas válidas presentadas, la que esté por encima del 20% de la media de las ofertas presentadas.*

*Asimismo, se rechazará la oferta que se compruebe que es anormalmente alta porque no cumple la normativa sobre subcontratación, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional.”*

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

- 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, (el énfasis es nuestro):

*“(…) 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 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 GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. se puede entender que éste puede cumplir la oferta presentada en sus propios términos, teniendo en cuenta además las circunstancias de la empresa.



Sentado lo anterior, conviene centrar el informe en este momento, en la concreta petición formulada a GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. por parte de la Mesa de contratación, en la que expresamente se le instó a que **justificase la valoración de su oferta y precisase las condiciones de la misma acompañando la documentación a que se refiere el apartado 14.3.2 del pliego de cláusulas administrativas.**

Deberían incluir en dicha justificación, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 149.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, información referente al:

*“Ahorro que permita el procedimiento de ejecución de los servicios del contrato, de las soluciones técnicas adoptadas y de las condiciones excepcionalmente favorables de que dispongan para prestar los servicios, de la originalidad de la proposición propuesta para prestar los servicios, del respeto a las disposiciones relativas a 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 Ley de Contratos, o la obtención de una posible ayuda de Estado.”*

Y que, se rechazaría la oferta si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica, o 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 de la LCSP.





### III. SOBRE LOS EXTREMOS CONCRETOS QUE ACREDITAN LA VIABILIDAD DE LA OFERTA PRESENTADA POR EL LICITADOR: GRAN HOTEL LA TOJA, S.L.

Procede en este apartado analizar la justificación presentada por GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. 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.

#### III.A) EL AHORRO QUE PERMITE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LICITADOS

1. El licitador manifiesta que aplicará las **políticas de control de costes** de explotación y maximización de sus capacidades por el hecho de formar parte de un grupo empresarial como Grupo Hotusa, los que espera comportará beneficios en la adquisición de bienes y equipos y en la contratación de servicios externos.

Para el control y la reducción de costes GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. indica que utilizará en la gestión del Palacio de Congresos los beneficios ofrecidos por Ágora Central de Compras (*“intermediador de 3.600 hoteles asociados a nivel mundial, y que gestiona un volumen anual de 180 millones de euros en España”*) lo que le facilitará el acceso a proveedores líderes y con capacidad de abastecer globalmente a los establecimientos con los mejores precios del mercado.

Con estas medidas GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. espera ahorrar una media del 15% en los costes en concepto de Aprovisionamiento, excluidos los gastos de personal una reducción de otros gastos de explotación de casi un 10%.

A los efectos de justificar la viabilidad del precio ofertado, GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. adjunta una cuenta de explotación en la que incluye la reducción de costes comentada en los párrafos anteriores, en relación al año base incluido en el pliego de licitación. De aplicarse la reducción de costes ya comentada, el resultado durante el periodo de vigencia del contrato sería positivo y por lo tanto cubriría los costes salariales de acuerdo con lo establecido en el apartado 14.3.1 del pliego de licitación.



2.- Asimismo, se indica en el informe justificativo que para la consecución de los objetivos de facturación fijados GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. contará no solo con sus propios recursos económicos, humanos y materiales sino con los de Grupo Hotusa, apoyándose de forma especial en la extensa red de comercialización del grupo, que está compuesta por un total de 114 comerciales distribuidos por España y el extranjero, abarcando un total de 24 países.

4.- GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. manifiesta que GRUPO HOTUSA participa de forma mayoritaria y de control en la sociedad Global Mice Forums, SL, la cual es líder en eventos one-to-one en la Industria de Reuniones y Eventos diseñados para establecer conexiones personales, generar experiencias y crear oportunidades de negocio entre toda la cadena de valor M.I.C.E., lo que permitirá posicionar al Palacio de congresos en estos eventos, lo que le aportará una visibilidad diferencial a nivel nacional e internacional.

5.- Finalmente GRAN HOTEL LA TOJA, S.L., manifiesta que, en colaboración con MCI Group, han realizado un análisis estratégico y de viabilidad del proyecto del Palacio de Congresos y Exposiciones de Galicia, en la que se pone el foco en la internacionalización, con la finalidad de posicionar a largo plazo el Palacio al mismo nivel que otros palacios de características, modelos de negocio y destino similares, incrementando así la facturación anual en el ejercicio 7º hasta los 3,9M o 5,9M EUR (rango de facturación de un caso base vs un caso máximo).

MCI Group indica en su informe que la cuenta de explotación provista como base en el pliego, con un importe neto de 11,5M en los 7 ejercicios de la concesión se muestra por debajo de todos los benchmarks de ingresos y por lo tanto estiman que **con una gestión basada en su modelo de negocio la facturación podría incrementarse**, aumentando el número total de eventos en un 47%, hasta llegar a los 68 eventos en el periodo años 1-3 y a 100 eventos en el año 7 de la explotación de la concesión.

El licitador acompaña como documentación aportada un detalle de la facturación estimada por tipo de evento a realizar para estos periodos, para el caso base/conservador vs un caso máximo/optimista, que justifica con un informe de MCI Group validando las proyecciones realizadas.

El licitador justifica de forma razonable y suficiente el incremento de la cifra de negocios de acuerdo con las estimaciones realizadas, y el ahorro de costes se considera que está correctamente justificado y explicado.

Por lo tanto, este argumento puede ser utilizado como elemento diferenciador que anule la incursión en temeridad de la oferta de GRAN HOTEL LA TOJA, S.L.



### III.B) LAS SOLUCIONES TÉCNICAS ADOPTADAS O LAS CONDICIONES EXCEPCIONALMENTE FAVORABLES DE QUE DISPONE EL LICITADOR PARA PRESTAR LOS SERVICIOS

Respecto a este punto, la justificación del licitador no concreta soluciones adicionales que puedan valorarse para anular la presunción de temeridad.

### III.C) LA ORIGINALIDAD DE LOS SERVICIOS PROPUESTOS POR EL LICITADOR

Respecto a este punto, la justificación del licitador no concreta soluciones que puedan valorarse para anular la presunción de temeridad.

### III.D) EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES APLICABLES EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL, SOCIAL O LABORAL

Se entiende que el licitador cumplirá con las obligaciones aplicables en materia medioambiental, 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.

Indica en su informe de justificación, que el resultado de explotación de la actividad permite cubrir de forma suficiente la totalidad de los costes laborales del personal vinculado al Palacio de Congreso que será objeto de subrogación tal como dispone la Cláusula 26 del Pliego y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Respecto a este punto, la justificación del licitador no concreta elementos que puedan valorarse para anular la presunción de temeridad.

### III.E) EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE SUBCONTRATACIÓN

Respecto a este punto, de acuerdo con los pliegos la subcontratación solo podrá recaer sobre prestaciones accesorias y por lo tanto no es un elemento a valorar.



### III.F) LA POSIBLE OBTENCIÓN DE UNA AYUDA ESTATAL POR PARTE DEL LICITADOR.

Respecto a este punto, la justificación del licitador no incluye la posibilidad de contar con este tipo de ayudas.

A la vista de todo lo anterior, consideramos:

- ✓ Que GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. ha detallado su especial ventaja competitiva como justificación del precio ofertado despejando así la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada.
- ✓ La oferta presentada por Gran Hotel La Toja, S.L., un canon fijo de 105.000 euros y un canon variable del 8% implicaba la obtención de un resultado de explotación de pérdidas, al aplicarse a la proyección base incluida en el estudio de viabilidad económico-financiera adjunto al pliego. Si bien, al aplicar la reducción de costes y el incremento de facturación indicados en las proyecciones incluidas en el informe justificativo de la valoración de su oferta y validadas por MCI Grupo en su informe de fecha 25 de julio de 2024, resulta un resultado de explotación positivo. Por lo tanto, cubriría los costes salariales de conformidad lo 14.3.1.- *Se considerará anormalmente altas de manera absoluta aquella oferta que no cubra los costes salariales de conformidad establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas en su apartado 14.3.1.*

Por todo ello, proponemos a la Mesa de contratación ADMITIR la justificación realizada por GRAN HOTEL LA TOJA, S.L. en el procedimiento de licitación para la CONCESIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN, EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PALACIO DE CONGRESOS Y EXPOSICIONES DE GALICIA (EXPEDIENTE 1288145Q).

Santiago de Compostela, a 01 de agosto de 2024

Abraham Rodríguez García

Nº colegiado C4073