



Informe complementario sobre presentación de bajas económicas temerarias alegado por la UTE "SPAI INNOVA-MUNITECNIA" al expediente: "20/17 "PLATAFORMA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES"

Referencia:	Informe sobre presentación de bajas económicas temerarias-2.docx
Creación:	27 de diciembre de 2017
Autor(es):	Pedro L. Delicado Molina

27/02/2018 10:02:28

Firmante: DELICADO MOLINA, PEDRO LUIS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) d67f42b-an04-a4cc-589905035967





ÍNDICE

1	Introducción.....	3
2	Antecedentes	3
3	Datos de la oferta económica de Implantación:.....	4
4	Datos de la oferta económica de Mantenimiento y Soporte:.....	4
5	Informe Técnico a las alegaciones realizadas	5
6	Observaciones complementarias.....	6
6.1	Coste de Licencias.....	6
6.2	Mejoras ofertadas	6
7	Conclusiones	7

27/02/2018 10:02:28

Firmante: DELICADO MOLINA, PEDRO LUIS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) id67f142b-aa04-a4cc-589905035967





1 Introducción

El presente informe es complementario del informe solicitado por la Mesa de Contratación, que analizaba la justificación que la UTE SPAI INNOVA-MUNITECNIA había presentado en relación a su oferta para el expediente: "20/17 "PLATAFORMA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA PARA AYUNTAMIENTOS DE MENOS DE 20.000 HABITANTES", oferta que está incurso en presunción de temeridad.

El presente informe se redacta en respuesta a una nueva petición de la Mesa de Contratación que en su Acta de 15 de febrero de 2018 solicita al responsable del contrato un informe complementario al inicial, emitido el 3 de enero de 2018, frente al escrito de alegaciones de justificación de oferta con valores económicos o desproporcionados remitido por dicha UTE y en aplicación del artículo 152.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, RDL3/2011).

2 Antecedentes

La UTE "SPAI INNOVA-MUNITECNIA" presenta bajas temerarias en los 2 apartados económicos presentes en el baremo de criterios de adjudicación:

- Criterio A1: Proposición económica implantación.
- Criterio A2: Proposición económica mantenimiento.

- Criterio A1: Proposición económica implantación.

Precio de Licitación: 3.146.000,00 €

Precio medio ofertas: 2.211.394,38 €

Precio Oferta temeraria: 1.415.700,00 €

La Oferta temeraria representa una baja del **55%** respecto al tipo de licitación, incurriendo en una baja anormal o desproporcionada del **35,98%** respecto a la media aritmética de





las proposiciones presentadas por el conjunto de licitadores, incluida la oferta temeraria, muy por encima del 10% que marca el límite de las mismas.

- Criterio A2: Proposición económica mantenimiento.

Precio de Licitación: 641.666,67 €

Precio medio ofertas: 477.640,90 €

Precio Oferta temeraria: 385.000,00 €

La Oferta temeraria representa una baja del **40%** respecto al tipo de licitación, incurriendo en una baja anormal o desproporcionada del **19,40%** respecto a la media aritmética de las proposiciones presentadas por el conjunto de licitadores, incluida la oferta temeraria, muy por encima del 10% que marca el límite de las mismas.

3 Datos de la oferta económica de Implantación:

Oferta económica: 1.415.700 €

Mejoras:

Soluciones Contratación Electrónica: 110.000,00 €

Soluciones de Movilidad: 115.000,00 €

Soluciones de Transparencia y Participación Ciudadana: 176.700,00 €

Otras mejoras ofertadas: 0,00 €

Saldo neto de la oferta de implantación:

Descontando de la oferta económica de implantación el coste del conjunto de mejoras ofertadas que asciende a 401.700 €, el saldo neto de la oferta es de 1.014.000,00 €

4 Datos de la oferta económica de Mantenimiento y Soporte:

Oferta económica: 385.000 €

La UTE ofrece 2000 horas de soporte adicional in-situ que suponen 250 jornadas de trabajo. Considerando que el perfil más apropiado para la ejecución de dichas jornadas es el de "Asistencia puesta en marcha" y que un 15% de las mismas puede corresponderse con la





aplicación de gestión de nóminas "Vulcano" podemos asignar un coste por jornada según la propia tabla del informe de viabilidad económica de 116 € y un coste total de 29.096 €.

Saldo neto de la oferta de Mantenimiento y Soporte:

Descontando de la oferta económica de mantenimiento u soporte el coste de las jornadas de soporte in-situ, el saldo neto de la oferta es de 355.904 €

5 Informe Técnico a las alegaciones realizadas

El presente informe complementario ratifica todo lo expuesto en el anterior en el que se expresaba que no se hallaba en el escrito de alegaciones remitido por la UTE SPAI INNOVA-MUNITECNIA justificación suficiente de los supuestos que recoge el artículo 152.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, RDL3/2011), concretamente:

- *Ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato.*
- *Condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación.*
- *Originalidad de las prestaciones propuestas*

Dando respuesta a estos aspectos presentados en su escrito de alegaciones, el informe anterior:

- Informaba que, siendo éste un contrato por objetivos y no de prestación de servicios cuantificables en jornadas de perfiles técnicos, la oferta de éstas estaba muy por debajo de lo razonable, obteniendo así un ahorro en la oferta que sin duda afectaría negativamente la buena ejecución del contrato. Dicho de otra forma: No se consideran suficientes las jornadas ofrecidas para la ejecución del proyecto.
- Desmontaba la cuantificación de los trabajos previos realizados por la empresa como un 70% de los trabajos de Consultoría, cuando éstos suponían solamente 1 mes de trabajo y no representaban ninguna ventaja respecto a otros licitadores que también han realizado esos trabajos y sobre cuya media de ofertas económica presenta una desproporción del 35,98%.





- Cuantificaba el ahorro presentado por la UTE por su implantación en la Región como inferior al 9%, implantación que por otra parte, también tienen otras empresas licitadoras, algunas en mayor proporción y sobre cuya media de ofertas económica presenta una desproporción del 35,98%.
- Exponía que la Comisión Técnica de Valoración no había encontrado en la solución técnica ofertada ninguna cualidad de excepcional originalidad o condición favorable que justifique ahorro alguno.

6 Observaciones complementarias

Un análisis detallado del Estudio de Viabilidad de la Oferta requeriría la intervención de técnicos expertos en materia económico-presupuestaria, en todo caso y en añadidura a lo anterior, quiero en este informe complementario resaltar 2 aspectos del citado Estudio:

6.1 Coste de Licencias

En el Estudio no se asigna coste alguno (más allá del pago a proveedores de software de terceros y royalties de software cuyo derecho de explotación ha sido adquirido) a las licencias del software desarrollado por la propia empresa, software que debe mantener permanentemente funcional y adaptado a los requisitos especialmente cambiantes del mundo de la informática y del ámbito de la Administración Electrónica. La asignación de coste cero al desarrollo y actualización de este software propio sujeto, o no, a royalties permite presentar un amplio margen de beneficios (página 19 del Estudio de viabilidad económica presentado) pudiendo así repercutir en el precio de la oferta unos ingresos por venta de licencias muy inferiores (más de 3 veces) a los precios existentes en el mercado por soluciones similares. Se considera que la producción de este software tiene un coste no reflejado en el estudio de viabilidad económica.

6.2 Mejoras ofertadas

En su Oferta Técnica, La UTE ofrece un conjunto de mejoras cuantificables, valorables en el criterio B.3.3 con hasta 8 puntos, relativas a:





- Soluciones para la gestión electrónica de la contratación
- Soluciones para Portal de Transparencia y/o Participación Ciudadana
- Aplicaciones de movilidad: Gestión de Multas, Datos padrón y comunicación de incidencias en vía pública

Las valoraciones económicas que la UTE hace de estas mejoras en su oferta son:

Mejora	Valoración
Soluciones para la gestión electrónica de la contratación.	110.000 €
Soluciones para Portal de Transparencia y/o Participación Ciudadana.	176.700 €
Aplicaciones de movilidad: Gestión de Multas, Datos padrón y comunicación de incidencias en vía pública.	115.000 €
Total.....	401.700,00 €

En su Estudio Económico presentado de Viabilidad de la Oferta tan sólo recoge como Coste 70.000,00 € correspondiente a Licencias del Portal de Transparencia (página 14 del Estudio de viabilidad económica presentado) no asignando coste alguno ni a las *Soluciones para la gestión electrónica de la contratación* ni a las *Aplicaciones de movilidad: Gestión de Multas, Datos padrón y comunicación de incidencias en vía pública* ofertadas.

Existe por consiguiente un desfase de **341.700 €**.

Estas omisiones distorsionan el cálculo de beneficios de 407.624 € presentado por la empresa (página 19 del Estudio de viabilidad económica) reduciéndolo considerablemente.

7 Conclusiones

El proyecto asociado al presente contrato se considera un proyecto estratégico para la Región ya que de él depende la incorporación de los municipios de la Región de menos de 20.000 habitantes a la administración electrónica y al cumplimiento de la Ley 39/2015 "del procedimiento administrativo común".

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, y en el artículo 2 de la Ley autonómica 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), en virtud de su carácter "uni-provincial", asume las competencias que, de acuerdo con la legislación del Estado, corresponden a las





Diputaciones Provinciales. Y ello en consonancia con lo previsto en el artículo 40 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

En concreto, los artículos 10.Uno.11 y 11.9 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, encomiendan a esta Comunidad Autónoma, en coherencia con el artículo 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, como competencias propias de aquélla, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión y, la <prestación de servicios de administración electrónica a los municipios de menos de 20.000 habitantes>, señalando además que ha de dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos., competencia con una serie de riesgos asociados a la misma y de los que no hay que menospreciar su capacidad de generar desviaciones en la planificación de su ejecución:

- El buen término de las implantaciones depende en gran medida de la eficiente colaboración e impulso de los ayuntamientos objeto del proyecto y del conocimiento, capacidad de implicación y eficaz cooperación de los cargos directivos y técnicos de los mismos asignados al proyecto, los cuales no lo estarán a dedicación completa.
- Es preciso compatibilizar la homogeneidad de las soluciones con las necesarias personalizaciones en cada una de las Entidades Locales. El proyecto no parte de una única situación inicial, sino de 28 puntos de partida diferentes, con distintas soluciones comerciales y/o "ad-hoc" en distinto grado de maduración y actualización.
- Especial mención merece el área de implantación de las soluciones de Administración Electrónica en las que se parte ya con demora en el cumplimiento de muchos de los artículos de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la inmensa mayoría de los casos sin soluciones aplicadas. Esta demora de partida no permite atrasos en la ejecución del contrato que impedirían el correcto cumplimiento de la Ley por las Administraciones Locales, la cual cuenta con nuevos hitos de entrada en vigor en el ejercicio 2018.





- También es necesario resaltar las obligaciones del adjudicatario, recogidas expresamente en el Pliego de Prescripciones Técnicas, respecto a la integración con las Soluciones Básicas de Administración Electrónica y nuevas plataformas estatales que vayan entrando en producción durante toda el tiempo de ejecución del contrato, ya sea por adecuaciones normativas, nuevas funcionalidades derivadas de su actualización o cualquiera otra obligación derivada de acuerdos entre administraciones, facilitando, en tal caso, la documentación relativa a tales integraciones.

Por último resaltar la financiación del proyecto con cargo a fondos FEDER y el necesario cumplimiento del indicador definido: "*Número de usuarios que tienen acceso o cubiertos por las aplicaciones/servicios de Administración electrónica*", con código **E024'**, en la operación "*PAECARM-Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes*" dentro del Programa Operativo 2014-2020.

Está operación está enmarcada en:

- Objetivo temático 2 "Mejorar el uso y la calidad de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones y el acceso a ellas"
- Prioridad de inversión 2c "Refuerzo de las aplicaciones de las TIC para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica"
- Objetivo Específico 2.3.2 "Reforzar el e-gobierno, e-cultura y la confianza en el ámbito digital"
- Actuación 19 "Creación der servicios públicos de administración electrónica incluyendo revisión, simplificación y homogeneización del procedimiento administrativo"

El incumplimiento de los valores declarados del indicador, el primero de los cuales se define en un 80% de puestos de trabajo con ejecución íntegramente electrónica de sus tareas administrativas y los consiguientes y considerables perjuicios económicos para la C.A.R.M.





que de ello se derivarían inciden en un especial rigor a la hora de verificar la viabilidad de las ofertas presentadas.

Cabe recordar que según la jurisprudencia de la Unión Europea para los contratos sujetos a regulación armonizada el carácter de temeridad de una oferta ha de examinarse por comparación con las del resto de licitadores, siendo el propio mercado el que fija en cada contrato el umbral a partir del cual una oferta puede considerarse fuera de norma y ello con objeto de no cerrar el contrato a la presentación de ofertas económicamente más ventajosas, pues fijar un porcentaje fijo dificulta la presentación de ofertas competitivas al obstaculizar la admisión de ofertas que de acuerdo con el mercado no deberían ser calificadas como anormales y deberían ser admitidas a la licitación sin necesidad de justificación en un procedimiento contradictorio.

En este proceso de contratación, tal y como se describe en el Pliego de Cláusulas Administrativas, se considerarán anormales o desproporcionadas las ofertas que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas según la siguiente fórmula:

$$Ibt < [M - 10\%M]$$

Donde:

- Ibt** = Importe de la baja temeraria.
- M** = Media aritmética de las ofertas.
- 10%** = Porcentaje establecido.

El caso que nos ocupa, todas las demás ofertas se han mantenido en los umbrales, sólo ésta es desproporcionada. No podemos decir que exista desnaturalización de la propia finalidad de la figura de las "ofertas con valores anormales o desproporcionados", sino que está operando la alerta de "garantía de ejecución" perseguida por la Norma misma.

Teniendo en cuenta lo anterior y visto el informe presentado por el licitador en el que se presentan argumentos que justifican ciertos porcentajes de ahorro respecto al precio de implantación, no se consideran éstos suficientes para justificar una baja tan anormal y desproporcionada de un **55%** respecto al tipo de licitación, que incurre en una baja temeraria del **35,98%** respecto a la media aritmética de las proposiciones presentadas por





el conjunto de licitadores, incluida la oferta temeraria, la cual está considerablemente muy por encima del 10% que marca el límite de las mismas.

Pese a las justificaciones presentadas, que tan solo explican una pequeña parte del ahorro en la ejecución del proyecto, la enorme desproporción entre el coste de la oferta y el de licitación, que por otra parte se ha demostrado razonable dadas las ofertas del resto de licitadores, presenta importantes incertidumbres para la ejecución de un proyecto tan complejo y ambicioso.

La omisión en el estudio de viabilidad económica del proyecto de costes imputables a la producción de software ofertado, tanto del requerido como del correspondiente al apartado de mejoras, aumenta injustificadamente el cálculo de beneficios presentado, el cual sería muy inferior (sino negativo) de tenerse en cuenta dichos costes.

Además, el número de jornadas utilizado por la UTE en el cálculo de costes del proyecto se considera insuficiente para la consecución de los fines que pretende la contratación.

Por consiguiente, se considera que no existen garantías suficientes en la presente oferta para que el objeto del contrato pueda lograrse, en las condiciones expresadas en la oferta y en el Pliego de Prescripciones Técnicas, sin riesgo de grave perjuicio para la administración, por lo que se propone mantener la condición de temeridad de la oferta analizada.

Murcia, (fecha y firma en el margen izquierdo)

27/02/2018 10:02:28

Firmante: DELICADO MOLINA, PEDRO LUIS

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) d67f42b-aa04-a4cc-589905035967

