



# **Informe 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

03/01/2018 14:47:23

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) bc4709fc-an04-398c-20401088443



## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Antecedentes .....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Datos de la oferta económica de Implantación: .....</b>	<b>4</b>
<b>4</b>	<b>Datos de la oferta económica de Mantenimiento y Soporte: .....</b>	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Justificación realizada.....</b>	<b>5</b>
<b>5.1</b>	<b>Informe de Viabilidad económica .....</b>	<b>5</b>
<b>5.2</b>	<b>Trámites previos llevados a cabo sobre los municipios afectados.....</b>	<b>5</b>
<b>5.3</b>	<b>Implantación actual de SPAI INNOVA en la Región .....</b>	<b>6</b>
<b>5.4</b>	<b>Consideraciones respecto a la Oferta Técnica.....</b>	<b>8</b>
<b>5.5</b>	<b>Sobre la Delegación en Murcia de SPAI INNOVA.....</b>	<b>10</b>
<b>5.6</b>	<b>Sobre las disposiciones de protección de empleo y condiciones de trabajo vigentes en el lugar de prestación.....</b>	<b>10</b>
<b>6</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>10</b>

03/01/2018 14:47:23

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) bc4709fc-an04-398c-20401088443





## 1 Introducción

El presente informe analiza la justificación que la UTE SPAI INNOVA-MUNITECNIA ha 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 informe se redacta en respuesta 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 Justificación realizada

En la justificación presentada por la UTE de su oferta temeraria podemos distinguir:

### 5.1 Informe de Viabilidad económica

En su informe de justificación, la UTE licitante presenta un informe de viabilidad económica basado en el conocimiento del funcionamiento interno de la UTE, sus recursos humanos, retribuciones, costes indirectos, etc., que no puede ser objeto de revisión en este informe.

Para un proyecto de estas características que atañe a 28 ayuntamientos con casuísticas propias, productos de partida, servicios implantados y modos de trabajo diferentes, se considera que la estimación de jornadas correspondientes a los distintos perfiles técnicos asignados a distintas tareas está en general muy por debajo de lo razonable, especialmente en los apartados de:

- Migraciones de datos.
- Asistencia a la puesta en marcha de aplicaciones de gestión:
  - o Integraciones.
  - o Personalizaciones.
- Implantación de soluciones de Administración electrónica.

### 5.2 Trámites previos llevados a cabo sobre los municipios afectados

La UTE aduce que *"durante el mes de agosto de 2017, se realizó el trabajo de revisión y catalogación de todos los trámites publicados en los portales de los 28 ayuntamientos de Murcia menores de 20.000 habitantes, procediendo a analizar cuántos de ellos se encontraban ya definidos y disponibles en nuestra BDC (Base de Datos de Conocimiento)"*, lo que le lleva a *.."cuantificar un ahorro no inferior a un 70% del coste de consultoría e implementación, siendo este el principal capítulo dentro de los costes reales de implantación de cualquier solución de Administración Electrónica"*.





Admitiendo que este trabajo previo puede suponer un ahorro en la ejecución del proyecto, es pertinente hacer tres apreciaciones:

Primero, estos trabajos previos no son exclusivos de esta UTE, cabiendo suponer que otras licitadoras cuentan también con información de esta índole en sus bases de datos de conocimiento. Es preciso recordar en este momento que el límite de baja anormal o desproporcionada no se calcula respecto al precio de licitación, sino como una desviación superior al 10% de la Media Aritmética de las ofertas económicas presentadas.

Segundo, no se considera admisible que la UTE pueda dar por realizado un trabajo que ha de ser coordinado y liderado desde el Comité de Dirección y Seguimiento del Proyecto, bajo su criterio y dirección, además de con la colaboración y visto bueno de todas las Entidades Locales afectadas.

Tercero, en ningún caso se puede cuantificar el trabajo realizado durante 1 mes por un determinado perfil del equipo de trabajo de un proyecto que se oferta realizar en 15 meses como el 70% del coste de consultoría de una solución de administración electrónica para los 28 ayuntamientos de la Región y las mancomunidades en las que éstos se integran.

### 5.3 Implantación actual de SPAI INNOVA en la Región

En el informe se presenta como ventaja de la UTE, la implantación de parte de sus productos en 8 de los 28 ayuntamientos objeto de este contrato, tabla de implantación que reproducimos a continuación:



<b>Ayuntamiento</b>	<b>Nº Habs.</b>	<b>Contabilidad</b>	<b>Padrón</b>	<b>Ingresos</b>	<b>Nómina</b>
<b>La Unión</b>	19.630	SPAI		SPAI	UNIT4
<b>Mula</b>	16.689	SPAI	SPAI		
<b>Los Alcázares</b>	15.289	SPAI	SPAI	SPAI	
<b>Puerto Lumbreras</b>	14.874	SPAI			
<b>Bullas</b>	11.714	SPAI	SPAI	SPAI	SPAI
<b>Villanueva del Río Segura</b>	2.560	SPAI	SPAI		
<b>Ricote</b>	1.332	SPAI			
<b>Aledo</b>	941	SPAI		SPAI	

Sin duda esta pre-implantación de productos de gestión interna, aún sin entrar en las posibles diferencias entre las versiones instaladas y las que se implantarían en el proyecto, constituye un ahorro que hay que cuantificar en su justa medida.

Primero, hacer notar nuevamente que esta pre-implantación de productos en ayuntamientos objeto del contrato no es exclusiva de SPAI INNOVA, pudiendo encontrar entre alguna de las restantes licitadoras ámbitos de implantación que triplican la de esta UTE. En relación con este hecho, volver a recordar que el límite de baja anormal o desproporcionada no se calcula respecto al precio de licitación, sino como una desviación superior al 10% de la Media Aritmética de las ofertas económicas presentadas.

Segundo, la implantación de estos productos no supone el cumplimiento directo de dichos hitos en el ámbito del proyecto, quedando tareas que han de definirse desde el Comité de Dirección y Seguimiento del Proyecto, correspondientes a la homogeneización con resto de municipios y la necesaria integración con nuevos módulos a implantar, principalmente con toda el Área de Administración electrónica.

Tercero, para la correcta cuantificación de estos ahorros, partiendo del dato proporcionado en el informe de que los municipios relacionados constituyen un 32,45% de la población afectada por el proyecto, el peso de las soluciones ya implantadas se estima en poco más





de un 70% del total de aplicaciones internas de gestión, lo que reduciría a un 23% el peso de las aplicaciones pre-instaladas.

Cuarto, teniendo en cuenta que el Área de aplicaciones gestión constituye a su vez un 38,5% sobre el proyecto total de implantación, el peso de estos productos instalados se reduce a un porcentaje inferior al 9%.

Quinto, quedan fuera de este cálculo de ahorro por implantación previa de productos, aquellos presentados en las mejoras, valorados en 401.700 €, y que serían de nueva implantación en los 28 municipios de la Región:

- Soluciones Contratación Electrónica.
- Soluciones de Movilidad.
- Soluciones de Transparencia y Participación Ciudadana.

#### 5.4 Consideraciones respecto a la Oferta Técnica

El informe presentado por la Comisión de Valoración de la presente licitación se refleja en el siguiente cuadro de puntuaciones:

Sub-apartado	Ponderación	ATM2- ADD4U	AUDIFILM- ESPECIALISTAS EN MERCADOS	AYUNTAMIENTOS, SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.L.U	GUADALTEL	SPAI INNOVA- MUNITECNIA	T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A	TELEFÓNICA- TANGRAMBPM- IVAL TÉCNICAS INFORMÁTICAS
B.1 Solución Técnica Propuesta	31	1,5	7	28	9,6	19,6	29	1,5
B.2. Plan de Implantación	10	0	2	9	7	9,4	9,4	1
B.3 Mejoras en la implantación de servicios	8	0,41	8	5,39	4,34	5,21	6,51	6,09
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>1,91</b>	<b>17</b>	<b>42,39</b>	<b>20,94</b>	<b>34,21</b>	<b>44,91</b>	<b>8,59</b>





Tal y como se expresa en dicho informe, se trata de una oferta en la que *"no existe entre las aplicaciones de gestión la homogeneidad o uniformidad de funcionalidades que se observa en otras ofertas, ..., presenta algunas aplicaciones que superan las exigencias del PPT, y otras que, cumplen de forma exigua el mismo."*

La Comisión de Valbración la considera, en general una buena oferta, aunque lejos de las 2 mejores, estando su puntuación en el apartado Técnico Subjetivo a un 31% y 24% respectivamente de las mejores ofertas presentadas.

También se argumenta como condición excepcionalmente favorable y original de la propuesta la oferta de la plataforma denominada *"eXperta"*. Esta solución ya fue evaluada por la Comisión Técnica de Valbración en el apartado B.1.3 *"Gestión de expedientes: Tramitador electrónico de expedientes, archivo e integración con soluciones básicas de Administración electrónica"*, con la siguiente valoración:

Sub-apartado	Ponderación	Puntuación						
		ATM2-ADD4U	AUDIFILM-ESPECIALISTAS EN MERCADOS	AYUNTAMIENTOS, SOLUCIONES INFORMÁTICAS, S.L.U	GUADALTEL	SPAI INNOVA-MUNITECNIA	T-SYSTEMS ITC IBERIA, S.A	TELFÓNICA-TANGRAMBPM-IVALTÉCNICAS INFORMÁTICAS
B.1.3 Gestión expedientes: Tramitador electrónico de expedientes, archivo e integración con soluciones básicas de Administración electrónica	7	0,70	1,40	6,30	4,90	5,60	6,30	0,70

En base a dicha evaluación y pese a la validez de muchos de los argumentos expuestos por la UTE sobre las bondades de dicha plataforma, no se aprecia en ella unas características diferenciadoras de las del resto de licitadores que suponga un ahorro excepcional en el uso de la misma en la parte proporcional que sobre el conjunto del proyecto de implantación constituye este apartado.

03/01/2018 14:47:23  
 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.j) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: https://sede.carm.es/verificacoinfo/?cs=bc4709fc-0004-390c-204010188443





## 5.5 Sobre la Delegación en Murcia de SPAI INNOVA

La existencia de una delegación de una de las empresas de la UTE en Murcia constituye sin duda un ahorro de escala de costes indirectos respecto a otras empresas que no cuenten con la misma. Este ahorro es sólo aplicable a los costes de soporte, no de mantenimiento de licencias y producto, no afectando en ningún caso a los costes directos de contratación de 2 técnicos dedicados ubicados en la Región tal y como se requiere en el Pliego.

## 5.6 Sobre las disposiciones de protección de empleo y condiciones de trabajo vigentes en el lugar de prestación.

Ninguna consideración a este respecto.

## 6 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 aquella, 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

Informe sobre presentación de bajas económicas temerarias alegado por la UTE SPAI INNOVA -MUNITECNIA al expediente 20-17.docx





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.

Esta 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 de 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, 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.



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 por el licitante, sin riesgo de grave perjuicio para la administración y se propone mantener la condición de temeridad de la oferta analizada.

Murcia, (fecha y firma en el margen izquierdo)

El Jefe de Servicio de Gestión Informática

Fdo.: Pedro Luis Delicado Molina

08/07/2018 14:47:23

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) bc4709f-aa04-398c-20401088443