INFORME SOBRE LA JUSTIFICACIÓN DE LOS VALORES ANORMALES O DESPROPORCIONADOS EN LOS QUE PRESUNTAMENTE INCURREN LAS OFERTAS PUESTAS DE MANIFIESTO POR LA MESA DE CONTRATACIÓN PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DEL SERVICIO DE AUDITORÍA OPERATIVA DEL SECTOR PÚBLICO INSTRUMENTAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA (EXPEDIENTE 2019/556630 (SGT100/19).

OBJETO.-

En el procedimiento de licitación del expediente de contratación 2019/556630 (SGT 100/19) "*Servicio de Auditoría Operativa del Sector Público Instrumental de la Junta de Andalucía*", la Mesa de Contratación ha comprobado que las ofertas económicas presentadas por las licitadoras UTE CREMADES & CALVO SOTELO – NOVOTEC, para el Lote 1; GRANT THORNTON, S.L.P., para los Lotes 2, 3 y 15; y por la UTE PRICEWATERHOUSECOOPERS ASESORES DE NEGOCIOS, S.L., PRICEWATERHOUSECOOPERS AUDITORES, S.L. Y LANDWELL PRICEWATERHOUSECOOPERS TAX & LEGAL SERVICES, S.L., para el Lote 10; han sido formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas, tal y como se dispone en el Anexo XII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

Habiendo requerido la Mesa de Contratación, con fecha 18 de febrero de 2020, a los citados licitadores que justifiquen la viabilidad de su oferta conforme a lo previsto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y respondido por éstos al requerimiento, la Mesa de Contratación ha solicitado asesoramiento a esta Intervención General, proponente del contrato, sobre la justificación aportada, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el apartado cuarto del precepto indicado.

En este sentido, esta Intervención ha procedido a analizar si la justificación efectuada por los licitadores explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios propuestos, sin perjuicio de que, como señala la Resolución 30/2017, de 20 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), "*la decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación sopesando las alegaciones formuladas por la empresa licitadora y los informes emitidos por los servicios técnicos. Evidentemente ni las alegaciones mencionadas ni los informes tienen carácter vinculante para el órgano de contratación, que debe sopesar adecuadamente ambos y adoptar su decisión en base a ello" (*Véanse también las Resoluciones 24/2011, de 9 de febrero, 72/2012, de 21 de marzo, 121/2012, de 23 de mayo, o 1453/2019, de 11 de diciembre*).*

Particularmente, se ha analizado si dicha justificación se fundamenta en alguna de las condiciones previstas en el considerando 103 y en el artículo 69 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, y más específicamente, en el artículo 149 de la LCSP que motivarían el rechazo de la oferta:

- Que se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.
- Si la justificación es incompleta.
- Que vulnere la normativa sobre subcontratación.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

- No cumpla las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, siendo de especial interés la Resolución 145/2019, de 22 de febrero, del TACRC.
- En el caso en que se fundamente en que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, que no se acredite que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas.

Además, conviene traer a colación la doctrina del TACRC sobre la acreditación de la justificación de las ofertas incursas en baja anormal o desproporcionada que, doctrina que habiendo sido tenida en cuenta para la emisión del presente informe, se ha interpretado de conformidad con la normativa contractual vigente (véase en este sentido la Resolución n.º 1453/2019 de 11 diciembre del TACRC). Así las cosas, puede citarse la Resolución 30/2017, de 20 de enero, en la que el Tribunal sostiene que "*la apreciación de que la oferta tiene valores anormales o desproporcionados no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. De acuerdo con ello, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática"*.

Por su parte, la Resolución 149/2016 de 19 de febrero del TACRC, señala que "*no resulta 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 y seriedad de la oferta*".

En lo que respecta al estudio de la estructura de costes presentada por los licitadores, se ha tenido en consideración, igualmente, la doctrina del TACRC, al señalarse en sucesivas ocasiones la posible reducción del beneficio e incluso la inexistencia del mismo por razones de estrategia comercial, pudiéndose citar al efecto, entre otras, la Resolución del TACRC número 379/2014, de 9 de mayo, al disponer que: *"(...) En este sentido, no vulnera las normas sobre temeridad el que se adjudique el contrato a una empresa que va a ejecutarlo disminuyendo sus beneficios por debajo de lo que sería esperable o incluso a pérdidas o porque pueden existir muchas y muy diferentes motivaciones para ejecutar el contrato en esas condiciones. Las normas sobre temeridad no imponen de manera absoluta la necesidad de valorar la congruencia económica de la oferta en sí misma, sino si es viable que la empresa licitadora la ejecute. En este punto, cobran especial importancia las condiciones de la propia empresa licitadora"*.

Asimismo, antes de proceder a analizar cada una de las justificaciones presentadas, se pone de manifiesto que los costes que soportará el adjudicatario del expediente que se licita serán principalmente directos, asociados al personal (sueldos y salarios y cotizaciones a la Seguridad Social) dado que se trata de un trabajo eminentemente intelectual. En relación a la citada naturaleza de los costes, en los pliegos que rigen la presente licitación se exigía que cada licitador entregara un memorandum y un cronograma de las tareas a realizar, adaptado a las características específicas de la Entidad a analizar dentro de cada Lote, expresando el número de horas estimadas en el desarrollo del trabajo así como la composición del equipo (técnicos, jefes y socios) comprometido con el proyecto, respetando en todo

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

caso los límites temporales impuestos por el órgano de contratación. Hay que señalar que todos estos costes y precios se analizarán sin tener en cuenta el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Por lo que, a la vista de los informes de justificación de los valores económicos ofertados, considerando los preceptos legales y doctrina aplicable, se realiza el siguiente análisis por los abajo firmantes.

ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA UTE CREMADES & CALVO SOTELO – NOVOTEC, PARA EL LOTE 1.-

El licitador justifica el bajo nivel de los precios propuestos por el cual su oferta se encuentra incursa en presunción de anormalidad en los siguientes aspectos:

- *Metodología de trabajo, programa propio de gestión, disponibilidad y dedicación del equipo de trabajo.*
- *Reducción de costes laborales al no necesitar personal administrativo para el desarrollo de los trabajos.*

El licitador aporta detalle del cálculo de los costes asociados a la ejecución del proyecto (4 meses) por importe de 63.157,67 euros (sin incluir el IVA). De dichos costes, el 91,51% se corresponden con gastos de personal. El resto de los costes se corresponden con gastos de oficina y ordinarios (imputación de costes indirectos tales como iluminación, limpieza, etcétera) y que suponen un 6,20% del total, coste financieros (0,40%) y finalmente 1.200 euros en concepto de imprevistos que puedan surgir durante la ejecución del contrato (1,90%).

Se ha verificado que el total de horas de trabajo estimadas para el Lote 1 (1.937 horas) se corresponden con el cómputo incluido en la oferta técnica presentada con anterioridad por el licitador y con la previsión recogida en el Anexo I del PCAP.

Por su parte, el licitador en su documentación justificativa no hace referencia al Convenio Colectivo que se le aplicaría a sus trabajadores en el desarrollo del trabajo, ni especifica el importe correspondiente a otras cargas sociales (en particular, las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de la empresa), repartiendo el total de horas estimadas entre los miembros del equipo de trabajo de una forma, en principio, poco coherente, ya que imputa mayor número de horas al socio que a los técnicos. No obstante, esta última cuestión encarece los costes directos del personal comprometido con el proyecto, por lo que no puede valorarse negativamente en la justificación presentada por el licitador, máxime cuando el salario bruto anual estimado por cada miembro del equipo superaría los importes previstos en la tabla salarial vigente recogida en el Anexo I de la Resolución de 22 de febrero de 2018, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el XVII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudios de mercado y de la opinión pública del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (BOE Núm. 57, de 6 de marzo de 2018) en caso de resultar éste de aplicación.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

En consecuencia, y una vez validado el coste del personal comprometido, si sumamos todos los gastos, tanto salariales como de otra índole (63.157,67 euros) y comparamos con el precio ofertado (88.000 euros), se cubrirían todos los costes y se obtendría un margen de beneficio de 24.842,33 euros.

- *Experiencia y conocimientos previos de la UTE en proyectos similares, que además de especialización técnica, permite a priori, disponer un conocimiento cabal de los costes y gastos (Criterio Permitido por los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, así la Resolución 385/2015 del TARC de Extremadura).*

  Entre la documentación justificativa, se adjunta comunicación de la Resolución de fecha de 18 de noviembre de 2019 de la Secretaría General Técnica por la que se aprueba el gasto y se acepta el presupuesto presentado por Cremades&Calvo-Sotelo Abogados Sevilla, S.L.P. para el expediente contractual Servicio de asesoramiento y elaboración de diagnóstico o auditoría de gobernanza para la Fundación Pública andaluza "El Legado Andalusí" de la Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico (CCUL-325-2019, CONTR 604163).

- *Escasa diferencia entre el umbral y la oferta,*

Finalmente, en la documentación aportada que viene a justificar el precio ofertado, no se aprecia la existencia de elementos suficientes como para calificar la oferta económica como anormal o desproporcionada, en tanto en cuanto la fundamentación de la justificación ni está incompleta ni se han encontrado hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico, ni se vulnera la normativa sobre subcontratación o se incumplen las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el Convenio Colectivo sectorial vigente que resultaría de aplicación al objeto del contrato. Tampoco expresa que hayan obtenido una ayuda del Estado.

En consecuencia, a juicio de quienes suscriben, se considera suficiente la información facilitada, por lo que se considera posible la ejecución satisfactoria del objeto del contrato con el bajo nivel de los precios propuestos por el licitador.

ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA UTE PRICEWATERHOUSECOOPERS ASESORES DE NEGOCIOS, S.L., PRICEWATERHOUSECOOPERS AUDITORES, S.L. Y LANDWELL PRICEWATERHOUSECOOPERS TAX & LEGAL SERVICES, S.L., PARA EL LOTE 10.-

En relación con la proposición económica, la licitadora justifica la diferencia entre el valor ofertado y el nivel estimado por la Mesa de Contratación para una oferta anormalmente baja, en los siguientes argumentos:

- *La oferta presentada está relacionada con un proyecto para el que las empresas integrantes de la UTE cuentan con una amplia experiencia como consecuencia de haber realizado trabajos análogos, al menos, en los 3 años anteriores a la licitación que actualmente objeto de análisis, con plena satisfacción por parte de la Junta de Andalucía, entidad contratante.*

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

En particular, la UTE ha venido desarrollando en los últimos 3 años trabajos de asesoramiento de similar naturaleza para otras entidades públicas, tanto en el ámbito de la Junta de Andalucía, a nivel regional para otras Comunidades Autónomas, y a nivel local para el Ayuntamiento de Sevilla; adicionalmente ha desarrollado trabajos semejantes para otros organismos e instituciones tales como el ICEX o la Cámara de Comercio de España, entre otras.

- *La oferta económica presentada ha sido el resultado de un minucioso trabajo de análisis para ajustar los costes que la ejecución del contrato lleva aparejada, en función del volumen de trabajo estimado y del equipo de trabajo propuesto para su desempeño.*

  En relación con este aspecto, se aprecia que el licitador no ha aportado, junto al informe justificativo de la oferta económica, un detalle sobre el cálculo de los costes asociados a la ejecución del trabajo que nos permita valorar de forma razonada los mismos.

  No obstante, cada uno de los miembros integrantes de la UTE ha anexado al informe una Declaración Responsable por la que se declara, que "*cumplen exhaustivamente:*
  i. Con la normativa aplicable en materia medioambiental.
  ii. Con las disposiciones laborales y de Seguridad Social establecidas en las disposiciones legales vigentes y en los convenios colectivos (XVII CONVENIO COLECTIVO ESTATAL DE EMPRESAS DE CONSULTORÍA Y ESTUDIOS DE MERCADOS Y DE LA OPINIÓN PÚBLICA), en relación con todos y cada uno de los trabajadores que prestan servicios para nuestra compañía y, en concreto, respecto de todos los profesionales asignados al contrato objeto de la presente licitación".

  En consecuencia, se deduce que la UTE, licitador, cumpliría con la normativa laboral en vigor que les resulta de aplicación.

  Lo anteriormente expuesto, unido a la puesta en valor por parte del licitador de aspectos de índole cualitativa que inciden en una mayor eficiencia en la prestación del servicio y que se traducirían en un importante ahorro de costes, evidencian que la UTE no ha ofertado por debajo de los costes que le supondría la ejecución del proyecto.

- *La UTE dispone de "sobrados" recursos humanos y materiales para la prestación de los servicios objeto de licitación con altos estándares de calidad y eficacia en el tiempo de ejecución de los mismos.*

  En este sentido, el licitador fundamenta el ahorro en costes, y en consecuencia la presentación de una oferta económicamente más ventajosa, en la participación de un equipo de técnicos especializados en la búsqueda masiva de información y en el suministro de datos comparables en distintos niveles, nacional e internacional, y referidos tanto a entes de naturaleza pública como privados, lo que le permite, en definitiva, reducir la tarifa hora media del sector en un 50%, a la vez que garantizan unos altos estándares de calidad.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

Adicionalmente, la documentación presentada como anexo a la justificación del licitador prueban la solvencia y reputación de las distintas entidades integrantes en aquélla.

- La UTE entiende el contrato, cuya licitación se está tramitando, "*como un proyecto estratégico en la que medida en que se refiere a una línea de trabajo en la que se prevé un gran crecimiento en los próximos años*".

  Al ajustar el precio ofertado en un contrato de estas características, parece desprenderse de su justificación que el licitador ha primado la oportunidad de crecimiento del negocio, la visibilidad y experiencia acreditable en el sector público andaluz sobre la maximización del beneficio en relación con el resto de licitadores, sin que por ello se le reste calidad al trabajo a desarrollar ni se incurra en pérdidas o se actúe bajo coste.

Finalmente, y tal como se apuntaba anteriormente, de acuerdo con los certificados y demás documentación justificativa aportados por las entidades integrantes de la UTE (PwC Asesores de Negocio, S.L. , PwC auditores, S.L., Landwell – PwC Tax & Legal Services, S.L.) y que se anexan al informe de justificación presentado, queda acreditado que las citadas entidades cumplen con las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social y laboral establecidas en las disposiciones legales vigentes y, en particular, con el convenio colectivo aplicable (XVII Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Consultoría y Estudios de Mercados y de la Opinión Pública) y con la normativa vigente en materia de subcontratación.

Así las cosas, los argumentos expuestos unidos a la escasa diferencia entre el umbral para apreciar la baja y la oferta económica presentada por el licitador, conllevan que la justificación no esté incompleta ni se hayan encontrado hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico, ni información que indique que la oferta es anormalmente baja porque vulnere la normativa sobre subcontratación o no cumpla las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes. Tampoco expresan que hayan obtenido una ayuda del Estado, incumpliendo los requerimientos comunitarios.

En consecuencia, a juicio de quienes suscriben, se considera suficiente la información facilitada, por lo que se considera posible la ejecución satisfactoria del objeto del contrato con el bajo nivel de los precios propuestos por el licitador.

ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE GRANT THORNTON, S.L.P, PARA LOS LOTES 2, 3 Y 15.-

Gran Thornton, S.L.P, presenta, aunque en documentos distintos, la misma justificación para los Lotes 2, 3 y 15, salvo en lo relativo al análisis específico de los costes de cada lote y, aun en este último caso, sigue el mismo criterio para el cálculo de su oferta económica. Por lo que procede valorar la justificación presentada de forma global, en tanto no existen razonamientos diferenciales que permitan individualizar la misma para cada lote.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

Dicho lo cual, para justificar sus ofertas económicas esta licitadora se basa tanto en el ahorro de costes, que se obtiene al disponer de soluciones técnicas desarrolladas, así como en las condiciones excepcionalmente favorables que justifican su oferta, tales como la solvencia económica y profesional de su equipo, la realización de trabajos similares que motivan la ausencia de curva de aprendizaje, la disposición de un sistema de gestión de calidad o una estructura de costes eficiente.

Respecto a la estructura de costes, los que afectan al personal, representan la partida más significativa. Para la justificación de éstos, la licitadora expone en primer lugar, el número total de horas que son necesarias por cada miembro del equipo de trabajo en la auditoría, siendo coincidentes con las reflejadas en la oferta técnica presentada con anterioridad y con lo dispuesto en el Anexo I del PCAP.

En segundo lugar, para obtener los costes salariales, la licitadora aplica la tabla salarial vigente recogida en el *Anexo I de la Resolución de 22 de febrero de 2018, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el XVII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudios de mercado y de la opinión pública del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (BOE Núm. 57, de 6 de marzo de 2018).* Dicha Tabla salarial, especifica por Área de actividad, Grupo y Nivel profesional, el salario base anual y el denominado Plus Convenio.

Atendiendo a los tres perfiles requeridos en los Pliegos (Socio - Director, Gerente - Jefe de equipo, Consultor - Auditor), la licitadora los encuadra en el Área de actividad 3 (Consultoría, Desarrollo y Sistemas), en el Grupo y Nivel superior (siendo éste el de mayor Salario Base y en consecuencia, el de mayor Salario Total). Adicionalmente, la licitadora considera el efecto de la antigüedad (años de experiencia) y la responsabilidad asociada a la categoría profesional del miembro del equipo multiplicando el salario base por un coeficiente de incremento, añadiendo el coste estimado de la Seguridad Social a cargo de la entidad (31,40% del salario para cada perfil).

Finalmente y dado que, según el convenio aplicable, las horas de trabajo efectivo al año son 1.800, la licitadora realiza una extrapolación de los costes estimados a las horas por perfil requeridas en el Pliego de Prescripciones Técnicas en atención a cada Lote al que concurre aquélla (2.511 horas para el Lote 2, 1.368 para el Lote 3 y 1.092 para el Lote 15), obteniendo así el coste directo de personal, al que añaden en concepto de otros gastos un 10% adicional. Al resultado anterior le aplican un porcentaje del 14% por gastos generales y del 6% de beneficio industrial. Por lo que se concluye que, sumando todos estos gastos, salariales, generales y dietas, y comparados con el precio ofertado, cubrirían todos los costes e incluso obtendrían un margen o beneficio.

Por otro lado, respecto a los aspectos de índole cualitativa que vienen a justificar el precio ofertado, no se aprecia la existencia de elementos suficientes para calificar la oferta económica como anormal o desproporcionada, en tanto la fundamentación de la justificación ni está incompleta ni se han encontrado hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico, ni información que indique la oferta es anormalmente baja porque vulnere la normativa sobre subcontratación o no cumpla las obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento del convenio colectivo sectorial vigente. Tampoco expresa que hayan obtenido una ayuda del Estado.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico

En consecuencia, a juicio de quienes suscriben, se considera suficiente la información facilitada, por lo que se considera posible la ejecución satisfactoria del objeto del contrato con el bajo nivel de los precios propuestos por el licitador.

CONCLUSIÓN ÚNICA DEL EQUIPO DE VALORACIÓN PARA TODOS LOS INFORMES PRESENTADOS.-

Dado que las justificaciones que soportan las ofertas económicas realizadas por los licitadores que han incurrido en presunción de anormalidad se centran en los medios humanos y materiales con los que cuentan, la experiencia adquirida y el posicionamiento en el mercado, se concluye que no se aprecia la existencia de elementos suficientes para calificar las diferentes ofertas económicas objeto de valoración en este informe como anormales o desproporcionadas, máxime cuando parece que ninguna de ellas se presenta por debajo del coste que supone su realización.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso de resultar adjudicatarias de alguno de los lotes en los que han incurrido en presunción de anormalidad en su oferta económica, y como se establece en el apartado séptimo del artículo 149 LCSP, el órgano de contratación establecerá mecanismos adecuados para realizar un seguimiento pormenorizado de la ejecución del contrato, con el objetivo de garantizar la correcta ejecución del mismo sin que se produzca una merma en la calidad de los servicios contratados.

C/ Albareda nº 18-20. 41071 Sevilla
Teléfono 955 06 49 36
Correo-e: igeneral.chie@juntadeandalucia.es

Es copia auténtica de documento electrónico