



Recurso nº 547/2019

Resolución nº 623/2019

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 06 de junio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. F. R. G., en representación de la mercantil VINTEGRIS S.L., contra el acuerdo de adjudicación del Lote 2 de la *“Contratación en modalidad de renting de dispositivos de firma biométrica e implantación del servicio de solución integral de firma electrónica en FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 61”*, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. FREMAP, Mútua Colaboradora con la Seguridad Social nº 61, convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 22 de junio de 2018 (con rectificación el 11 de julio de 2018) y en el DOUE en fecha 23 de junio de 2018, licitación para la adjudicación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato en modalidad de *renting* de dispositivos de firma biométrica (lote 1) e implantación del servicio de solución integral de firma electrónica (lote 2).

Segundo. En fecha 30 de julio de 2018 se constituyó la Mesa de Contratación para la apertura del sobre de cláusulas administrativas.

En fecha 3 de agosto de 2018 se constituyó nuevamente la Mesa de Contratación para proceder a la apertura de los sobres referidos a criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas.

Tercero. El 13 de agosto de 2018 se emitió el Informe de valoración de las proposiciones indicándose que la oferta presentada por ACCENTURE S.L.U había recibido la mayor puntuación con respecto al lote 2; no obstante, también señalaba en su Anexo III que se había



advertido que aquélla era inferior en más de 20 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas y que, por consiguiente, contenía valores desproporcionados.

En este sentido, el Informe decía que en fecha 6 de agosto de 2018 se había requerido aclaración a ACCENTURE S.L.U, a fin de que procediera a aportar documentación que justificara la idoneidad y proporcionalidad de la oferta económica presentada. Se informaba, asimismo, que el licitador había justificado satisfactoriamente su oferta dentro del plazo otorgado.

Cuarto. El lote 2 del contrato fue adjudicado por acuerdo de 20 de septiembre de 2018 a ACCENTURE S.L.U; sin embargo, los días 10 y 11 de octubre de 2018 las mercantiles VINTEGRIS S.L. y SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS, S.A. (SIA) interpusieron recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación (recursos acumulados nº 1042/2018 y 1049/2018).

El recurso de VINTEGRIS S.L. fue inadmitido por carecer ésta de legitimación al tratarse de la tercera clasificada. Por el contrario, el recurso de SISTEMAS INFORMÁTICOS ABIERTOS, S.A. fue estimado parcialmente por resolución de este Tribunal de fecha 16 de noviembre de 2018 (nº 1034/2018), retrotrayéndose las actuaciones.

Quinto. El 4 de marzo de 2019 se comunicó a ACCENTURE S.L.U su exclusión del procedimiento de licitación al no cumplir la solución propuesta por el mismo las prescripciones incluidas en los pliegos contractuales.

De otra parte, habiéndose advertido que la oferta de SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS S.A. era inferior en más de 20 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas, el 6 de marzo de 2019 se le requirió para que justificara su oferta considerándose, finalmente, debidamente justificada.

Sexto. En el Anexo del Informe Técnico de Valoración (Lote 2) de fecha 18 de marzo de 2019, se asignaron 99 puntos a SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS S.A. y 92,78 puntos a VINTEGRIS S.L.



El 10 de abril de 2019 el órgano de contratación acordó adjudicar el lote 2 del meritado contrato a SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS S.A.

Séptimo. En fecha 7 de mayo de 2019 VINTEGRIS S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación de 10 de abril de 2019.

El órgano de contratación, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), presentó informe de fecha 10 de mayo de 2019.

El adjudicatario presentó escrito de alegaciones el 17 de mayo de 2019.

Octavo. La Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación del mismo, en fecha 28 de mayo de 2019, resolvió mantener la suspensión del lote 2 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de acuerdo con el artículo 44.1.a) de la LCSP, en relación con el 3.1 f) y 3.3 c), que consideran poderes adjudicadores a las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social; siendo el contrato sujeto a regulación armonizada, conforme a su artículo 22.

Segundo. El recurso se ha planteado contra un acto susceptible de ser impugnado por esta vía toda vez que nos encontramos ante un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros (artículo 44.1.a) LCSP), combatiéndose el acuerdo de adjudicación (artículo 44.2.c) del mismo texto legal).

Tercero. En lo atinente a la legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación, debe reconocerse ésta a VINTEGRIS S.L por cuanto sus derechos e intereses legítimos pueden verse perjudicados o resultar afectados por las decisiones del presente recurso (artículo 48 LCSP).



Cuarto. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo establecido para ello (artículo 50 de la LCSP).

Quinto. Sostiene el impugnante que SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS SA incurre en baja temeraria, siendo especialmente evidente en el punto ECON2-08 “Importe mantenimiento anual CKC y HSM” al ser el precio, según dice, claramente desproporcionado.

En relación a este extremo señala que la bajada de precio resulta excesiva en comparación con el resto de ofertas (el 60% de un total de cinco), lo que presupone una deficiencia del servicio. Añade que el precio propuesto hace inviable el cumplimiento de los servicios *cloud* con una infraestructura no compartida, siendo ésta una exigencia contenida en los pliegos.

Sexto. Antes de adentrarnos en el examen de las alegaciones formuladas es preciso recordar el régimen jurídico aplicable a los casos de presentación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas y, así, el artículo 149 de la LCSP, en sus apartados 4º, 5º y 6º, dispone:

“4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen 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 la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Concretamente, la mesa de contratación o en su defecto el órgano de contratación podrá pedir justificación a estos licitadores sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma y, en particular, en lo que se refiere a los siguientes valores:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación, los servicios prestados o el método de construcción.



- b) Las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras,*
- c) La innovación y originalidad de las soluciones propuestas, para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.*
- d) 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.*
- e) O la posible obtención de una ayuda de Estado.*

En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente.

En todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas 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.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

5. En los casos en que se compruebe que una oferta es anormalmente baja debido a que el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, solo podrá rechazarse la proposición por esta única causa si aquel no puede acreditar que tal ayuda se ha concedido sin contravenir las disposiciones comunitarias en materia de ayudas públicas. El órgano de contratación que rechace una oferta por esta razón deberá informar de ello a la Comisión Europea, cuando el procedimiento de adjudicación se refiera a un contrato sujeto a regulación armonizada.

6. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación evaluará toda la información y documentación proporcionada por el licitador en plazo y, en el caso de que se trate de la mesa de contratación, elevará de forma motivada la correspondiente propuesta de



aceptación o rechazo al órgano de contratación. En ningún caso se acordará la aceptación de una oferta sin que la propuesta de la mesa de contratación en este sentido esté debidamente motivada.

Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado cuatro, estimase que la información recabada no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador y que, por lo tanto, la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la mejor oferta, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas conforme a lo señalado en el apartado 1 del artículo 150. En general se rechazarán las ofertas incursas en presunción de anormalidad si están basadas en hipótesis o prácticas inadecuadas desde una perspectiva técnica, económica o jurídica".

Sentado cuanto precede, no es ocioso señalar que, tal y como razonábamos en la Resolución nº 465/2015, de 22 de mayo, con cita de la Resolución de 23 de marzo de 2015 (Resolución nº 269/2015), la finalidad de la legislación de contratos es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin comprobar antes su viabilidad. No se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. En suma, el procedimiento contradictorio previsto en el artículo 149 de la LCSP debe estar dirigido a destruir la presunción de anormalidad generada por la aplicación de los parámetros objetivos establecidos en los pliegos y a explicar de forma satisfactoria el bajo nivel de precio o costes propuestos (por todas, Resolución nº 357/2019 de 11 de abril).

Séptimo. Dado el especial énfasis que el reclamante pone en la anormalidad de la partida ECON2-08 "Importe mantenimiento anual CKC y HSM", conviene tener presente que la consideración de anormalidad, salvo que los pliegos establezcan otra cosa, debe referirse al conjunto de la oferta económica, no a cada uno de sus componentes, pues no carece de lógica ni es temerario, en principio, hacer una oferta más baja en una de las prestaciones o servicios a contratar, que se compense con otra más ajustada en las demás prestaciones; no en vano, lo que se pretende es que el órgano de contratación aprecie la viabilidad de ejecución



de la oferta como un todo (por todas, Resoluciones nº 398/2019 de 17 de abril de 2019 y nº 373/2018).

En nuestro caso, el Anexo de Condiciones Particulares, en su letra “c”, establece los parámetros a través de los cuales debe calificarse una oferta de anormal, siendo que éstos atienden al precio total propuesto, al conjunto de la oferta en definitiva. Dicho lo cual, puesto que los pliegos son ley del contrato, a lo dispuesto en ellos deberá estarse.

No obstante lo anterior, no puede dejar de advertirse que la memoria técnica presentada por SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS SA despeja cualquier duda que pudiera existir sobre esta cuestión toda vez que indica con toda claridad que contará con sus propios servidores para todos los elementos particulares, *“servidores independientes para uso exclusivo del servicio ofrecido a FREMAP”*.

A mayor abundamiento, en respuesta al requerimiento realizado por FREMAP a SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS SA para justificar su oferta, esta última explicó que el descuento en el componente CKC/HSM se justificaba porque la empresa utiliza una solución propia, ya certificada como Dispositivo Cualificado de Creación de Firma. Este dispositivo ya incorpora el componente CKC y HSM funcionando conjuntamente, y su integración tanto con la Autoridad de Registro de SIA como PSC (para la automatización de la solicitud de certificado) como con la Autoridad de Certificación de SIA como PSC Cualificado (para la emisión del mismo en el dispositivo de firma centralizada), ya se encuentran realizados.

Al disponer el adjudicatario de estos elementos en el momento de acometer el proyecto de FREMAP, no tiene que soportar los costes de un proceso de certificación de la plataforma QSCD ni asumir gastos adicionales de integración entre componentes que ya están funcionando de manera integrada.

En lo tocante al mantenimiento anual de los componentes CKC y HSM, el descuento se justifica en que el software empleado es un componente propio de SISTEMAS INFORMATICOS ABIERTOS SA lo que implica que no haya costes externos.



Por último, el servicio de soporte y mantenimiento ya se encuentra operativo en el momento de presentación de la oferta para otras organizaciones para las que trabaja la compañía, articulándose así una sinergia que permite un ahorro en costes.

Como es de ver, la justificación del licitador incurso en presunción de anormalidad concretó, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la oferta, demostrando de modo satisfactorio que el ahorro que ésta entraña no compromete la futura ejecución del contrato. El licitador razonó que, gracias a las especiales soluciones técnicas, a las condiciones especialmente favorables de que dispone para ejecutar las prestaciones del contrato, está en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales con pleno respeto a las condiciones recogidas en los pliegos (Resolución nº 1190/2018 de 28 de diciembre).

Por lo demás, el impugnante no ha demostrado que el informe del órgano de contratación, en relación a los extremos antes referidos, sea infundado ni, tampoco, que incurra en un error manifiesto y constatable.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso el recurso interpuesto por D. F. R. G., en representación de la mercantil VINTEGRIS S.L., contra el acuerdo de adjudicación del Lote 2 de la *“Contratación en modalidad de renting de dispositivos de firma biométrica e implantación del servicio de solución integral de firma electrónica en FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 61”*.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.