

INFORME SOBRE LAS JUSTIFICACIONES DE LAS OFERTAS PRESENTADAS EN EL EXPEDIENTE DE CONTRATACION 2020 000023 INCURSAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD

En relación con el expediente 2020 00023 cuyo objeto es la contratación de servicios con firmas de auditoría para la colaboración con la cámara de cuentas de Andalucía en la realización de auditorías de regularidad de determinados ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y la valoración según criterios subjetivos, el auditor de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que suscribe informa lo siguiente:

1. CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. El art. 149.4 in fine 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 (LCSP) establece que *“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”*.
2. Tal y como expresa el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su resolución 968/2019, de 14 de agosto, *“el régimen legal de ofertas anormalmente bajas tiene por objeto ofrecer al licitador incurso en anormalidad de su oferta la posibilidad de que explique de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel de precios ofertados o de costes propuestos y que, por tanto, la oferta es susceptible de normal cumplimiento en sus propios términos a juicio del órgano de contratación”*. La obligación del licitador, según esta doctrina, consiste en explicar de forma suficientemente satisfactoria el bajo nivel del precio ofertado, porque de no hacerlo así el órgano de contratación rechazará su oferta.
3. La Resolución del TACRC 623/2019, de 6 de junio expresa que *“no se trata de justificar exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de proveer de argumentos que permitan al órgano de contratación llegar a la convención de que la prestación se puede llevar a cabo.”*
4. Por otra parte, la Resolución del TACRC 270/2017, de 17 de marzo, expresa que *“la detección de una oferta desproporcionada o anormal no es un fin en sí mismo y que, desde luego, no justifica sin más la exclusión de aquélla; antes bien, lo relevante es si esos niveles incursos en los parámetros de anormalidad contenidos en el Pliego hacen inviable la oferta o, si se prefiere, determinan que ésta no pueda cumplirse”*. Esta idea procede de la jurisprudencia comunitaria. La Sentencia de 22 de junio de 1989 del TJCE (citada en la resolución 270/2017) declaró contrario al Derecho de la Unión el establecimiento de un sistema que permitiera la exclusión de las ofertas anormalmente bajas con base en criterios matemáticos, sin dar la oportunidad de probar la oferta. La Sentencia de 27 de noviembre de 2011 declaró que es imperativo que la entidad adjudicadora solicite precisiones sobre los concretos elementos de la oferta sospechosa de anomalía que le hayan hecho albergar dudas, a fin de valorar dicha oferta a la luz de las justificaciones facilitadas por el licitador afectado, dando por tanto un trámite de audiencia.

5. La Resolución del TACRC nº 747/2019, de 4 de julio, señala que *“la revisión de la apreciación del órgano de contratación, acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración”*, citada en la Resolución del TACRC 786/2014.

6. Además, se expresa en la Resolución del TACRC 747/2019, que *“la decisión, sobre la justificación de la viabilidad de las ofertas incursas en valores anormales o desproporcionados, corresponde al Órgano de Contratación, atendiendo a los elementos de la proposición y a las concretas circunstancias de la empresa licitadora y valorando las alegaciones del contratista y los informes técnicos emitidos, ninguno de los cuales tienen carácter vinculante. Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, 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 caso de exclusión de una oferta incursa en presunción de temeridad, es exigible que se fundamenten los motivos que justifiquen tal exclusión. Por el contrario, en caso de conformidad, no se exige que el acuerdo de adjudicación explicita los motivos de aceptación”*, citada en la Resolución del TACRC 677/2014, de 17 de septiembre.

7. La empresa BNFIX AMD Auditores, S.L.P. presentó las siguientes ofertas a los lotes nº 1 (Ayuntamiento de Huercal de Almería), 4 (Ayuntamiento de Pinos Puente) y 5 (Ayuntamiento de Cazorla):

- Al lote 1 (Ayuntamiento de Huercal de Almería) 7.306,00€, IVA excluido. El límite para considerar la oferta como indiciariamente anormal es superior y supone una diferencia a la baja de 2.810,15€, equivalente a un 38,46% de la oferta presentada.
- Al lote nº 4 (Ayuntamiento de Pinos Puente) 9.132,50€, IVA excluido. El límite para considerar la oferta como indiciariamente anormal es superior y supone una diferencia a la baja de 1.531,60 €, equivalente a un 16,77% de la oferta presentada.
- Al lote nº 5 (Ayuntamiento de Cazorla) 7.598,50€, IVA excluido. El límite para considerar la oferta como indiciariamente anormal es superior y supone una diferencia a la baja de 1.274,36€, equivalente a un 16,77% de la oferta presentada.

8. La licitadora pone de manifiesto las posibilidades de ahorro, y por tanto de disminución de costes, que implica el hecho de ser miembro independiente de DKF Internacional, además de por disponer de un equipo de 188 profesionales, entre economistas, auditores, abogados y expertos en relaciones laborales y recursos humanos. No obstante, el criterio determinante de que la oferta esté presuntamente incursa en anormalidad es el coste y no justifica cuantificadamente que ahorro supone este hecho.

9. Igualmente, expone condiciones excepcionalmente favorables de las que dispone para prestar servicios, por la experiencia en la auditoría similar a las licitadas, y por haber auditado la Universidad de Almería. No obstante, el criterio determinante de que la oferta esté presuntamente incursa en anormalidad es el coste y no justifica cuantificadamente que ahorro supone este hecho y no ofrecen datos sobre cómo se ha calculado el ahorro, ni siquiera sucintamente.

10. Además, añade que en las ofertas se ha tenido en cuenta la innovación y originalidad de las soluciones propuestas para prestar los servicios, por disponer de avanzados medios tecnológicos, para la ejecución de los trabajos, tales como un software específico de auditoría o la posibilidad de utilizar servicios de videoconferencias exclusivo para todas las oficinas de la red. No obstante, el criterio determinante de que la oferta esté presuntamente incurso en anormalidad es el coste y no justifica cuantificadamente que ahorro supone este hecho y no ofrecen datos sobre cómo se ha calculado el ahorro, ni siquiera sucintamente.
11. También, indican que las adjudicaciones de los lotes del contrato no permiten la obtención de ayuda pública, pero sí de experiencia. No obstante, el criterio determinante de que la oferta esté presuntamente incurso en anormalidad es el coste y no justifica cuantificadamente que ahorro supone este hecho y no ofrecen datos sobre cómo se ha calculado el ahorro, ni siquiera sucintamente.
12. Además, la licitadora aporta detalles sobre cómo se han calculado las ofertas económicas, mediante la determinación de los emolumentos obtenidos por los equipos de auditoría en el ejercicio 2018, así como el coste /hora de este personal. Ofrece datos sobre qué partidas concretas forman el precio de licitación a la que concurre y la dedicación de horas que se prevé para cada miembro de los equipos en la ejecución de los trabajos, según su nivel de responsabilidad.

- En las justificaciones que se detallan el ayudante tiene un coste por hora superior al del jefe de equipo, del gerente y del socio de la empresa, lo cual resulta llamativo, al ser el que menos experiencia tiene en cada equipo de trabajo.
- Es significativa la diferencia de los honorarios hora establecidos en el “Baremo de honorarios profesionales orientativos a los exclusivos efectos de la tasación de costas (Guía de actuación 34)”, elaborado por el Instituto de Censores Jurados de Cuentas de España (ICJC), en febrero de 2013, y el utilizado por BNFIX AMD Auditores, S.L.P. La tabla comparativa entre los honorarios propuestos y los utilizados para la estimación del valor del contrato es significativo, y se exponen en el cuadro siguiente.

Tabla comparativa entre honorarios hora utilizado en el PCAP y la licitadora.

Personal Auditor	Honorarios €/hora		Diferencia	
	ICJC/ CCA	BNFIX AMD S.L.P.	€/hora	%
Socio o auditor responsable	240	26,12	213,88	89,12%
Gerente (o profesional con experiencia de más de 5 años)	170	25,06	144,94	85,26%
Jefe de Equipo (o profesional con experiencia de 3 a 5 años)	120	25,04	94,96	79,13%
Ayudante (o ayudante con experiencia de hasta 3 años)	80	30,94	49,06	61,33%

- Los honorarios son significativamente inferiores a los propuestos por el ICJC. Destaca el descuento del 89,12% del socio. Pero el resto del equipo tiene unos descuentos superiores al 60%.

- Es cierto que mientras la oferta recoge el coste para la empresa de su personal, el PCAP contempla un precio de facturación, es decir, incorpora el beneficio o valor añadido del profesional de auditoría, en función de su nivel o categoría; pero en la diferencia (o al menos una pequeña parte de la misma, en función del margen con que trabaje la compañía) debe venir computada en el margen de beneficio detallado en la oferta. Resulta que no es así.
- Por otra parte, los gastos de desplazamiento, dietas y mensajería presupuestados en las ofertas de los lotes, 1 (Ayuntamiento de Huercal de Almería), 4 (Ayuntamiento de Pinos Puente) y 5 (Ayuntamiento de Cazorla) son excesivamente bajos, por 146,00€, 80,00€ y 590,00€, respectivamente. Más aún, si la estimación se hace desde la base de que el equipo de trabajo está ubicado en Almería. Teniendo en cuenta que los desplazamientos del equipo a las sedes de los ayuntamientos pueden llegar a ser de 15 días, los gastos de desplazamientos, dietas y los gastos de mensajería, no estarían cubiertos razonablemente con los presupuestos presentados.

2. CONCLUSIONES.

- 1.El criterio determinante de que la oferta esté presuntamente incurso en anormalidad es el coste, y no se justifica cuantificadamente que ahorro suponen los posibles ahorros que permitan los servicios prestados, ni las condiciones excepcionalmente favorables de que dispone para prestar los servicios, ni las innovaciones y originalidad de las soluciones para prestar los servicios, ni la posible obtención de una ayuda pública. No se ofrecen datos sobre cómo se ha calculado el ahorro en base a estas justificaciones, ni siquiera sucintamente.
- 2.Además, al concretar las obligaciones en materia social o laboral que justifican el precio por debajo de mercado establece unas bajas muy elevadas en los costes por hora superiores al 60,00%, sin la adecuada justificación; Además, se retribuye en mayor medida a los empleados que tienen menor experiencia en auditoría, resultando tal medida injustificada.
- 3.Por otra parte, los gastos de desplazamiento, dietas y mensajería no estarían justificados adecuadamente.
- 4.Las justificaciones prestadas por BNFIX AMD SLP son subsumibles en el supuesto previsto en el art. 149.4 in fine de la LCSP, dado que las mismas se fundan en hipótesis económicas inadecuadas
- 5.La documentación presentada por BNFIX AMD SLP no justifica suficientemente las ofertas presentadas por fundamentarse en hipótesis y prácticas inadecuadas desde el punto de vista económico, de conformidad con los dispuesto en el art. 149.4 in fine de la LCSP.
- 6.Por tanto, no se entienden por justificadas ninguna de las ofertas realizadas por BNFIX AMD SLP a los lotes 1 (Ayuntamiento de Huercal de Almería), 4 (Ayuntamiento de Pinos Puente) y 5 (Ayuntamiento de Cazorla), y se propone la no aceptación de las mismas por las razones expuestas en este informe.

En Sevilla a la fecha de firma del documento.

Firmado:  29/10/2020

Samuel Gómez Vidal.

Vocal designado como titular del Departamento de Corporaciones Locales.