INFORME EMITIDO POR EL JEFE DE SERVICIO DE JUSTICIA DE LA DELEGACIÓN TERRITORIAL DE REGENERACIÓN, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL EN CÓRDOBA, EN RELACIÓN CON LA JUSTIFICACIÓN DE LA OFERTA ANORMALMENTE BAJA PRESENTADA POR ALWAYS SCHOOL OF LANGUAGES, S.L., EN EL CONTRATO DE SERVICIO DE INTERPRETACIÓN Y TRADUCCIÓN PARA LOS ÓRGANOS JUDICIALES DE CÓRDOBA, CONTR 2020 557339.

El Jefe de Servicio de Justicia de la Delegación Territorial de Regeneración, Justicia y Administración Local, habiendo recibido la solicitud de la mesa de contratación para emitir el informe relativo a la oferta anormalmente baja del contrato de servicio de interpretación y traducción para los órganos judiciales de Córdoba, CONTR 2020 557339, del órgano de contratación Delegación Territorial de Regeneración, Justicia y Administración Local, y estando a su disposición la documentación necesaria, emite el siguiente

INFORME

PRIMERO.- ANTECEDENTES.

Con fecha 16 de abril de 2021 se constituyó la mesa de contratación para la adjudicación del contrato del servicio de interpretación y traducción para los órganos judiciales de Córdoba y se procedió a la apertura de los sobres electrónicos n.º 1 y n.º 3, siendo este último el que contenía las ofertas económicas de las licitadoras.

Como consta en el acta de la sesión, se comprobó que la empresa Always School of Languages, S.L. (en adelante Always) presentó una oferta susceptible de ser considerada anormalmente baja en aplicación de los criterios contenidos en el Anexo XI del PCAP del contrato.

Conforme a lo acordado por la mesa, en atención a lo dispuesto en el propio PCAP y en el art. 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), se dio audiencia a la licitadora mencionada, dándole plazo suficiente para que justificase y desglosase razonada y detalladamente el bajo nivel de los costes y precios ofertados, mediante la presentación de aquella información y documentos que resultasen pertinentes a estos efectos.

Concretamente, respecto al asunto indicado, se señala en el requerimiento efectuado a la licitadora lo siguiente:

> *"En particular, deberá detallarse la previsión para afrontar los costes derivados del estricto cumplimiento de las condiciones de ejecución del servicio recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas: necesidad de prestación presencial de los servicios de interpretación y ratificación, en todo caso, y de traducción cuando así lo solicite el órgano judicial, considerando la dispersión de órganos judiciales existente en la provincia de Córdoba y la recomendación del PPT de residencia de los profesionales en las localidades donde se preste el servicio o su entorno cercano, y plena disponibilidad derivada de la posibilidad de que los órganos en horario de guardia puedan requerir el servicio."*

Por otra parte, se le requiere para que articule un medio alternativo de acceso a la demo de la aplicación web aportada en el sobre electrónico n.º 3, *"ya que al acceder a la cuenta de correo facilitada, el sistema, como medio de garantizar la identidad del usuario de la cuenta, establece como requisito previo al acceso la*

Es copia auténtica de documento electrónico

verificación de la identidad a través de un número de teléfono de contacto que corresponde a su empresa. Por ello, esta mesa no ha podido acceder a la demo y comprobar su diseño y características.", no siendo esta aspecto objeto del presente informe.

Transcurrido el plazo conferido para ello, la mesa de contratación solicita al funcionario que suscribe la emisión del informe relativo a la oferta anormalmente baja, tomando como base la documentación facilitada por la propia mesa, que se corresponde con la aportada por la licitadora requerida.

SEGUNDO.- ANÁLISIS DE LA DOCUMENTACIÓN APORTADA POR **ALWAYS.**

La documentación presentada consta de un documento de veinticinco páginas, estructuradas como sigue:

1. Presentación de Always.
2. Desglose de costes por partidas.
3. Procedimiento de traducciones e interpretaciones.
4. Anexos.
5. Certificado de trabajos de traducciones.

El bloque denominado "Presentación de Always" realiza una breve descripción de la empresa, con referencias a su implantación, principios de actividad, reconocimientos y referencias de clientes. Esta última parte es la única de este bloque que puede interesar de forma directa al propósito de una justificación de oferta anormalmente baja. Como tales referencias menciona varias entidades, tanto públicas como privadas, sin aportar en este momento documentación relativa a los servicios que Always les presta ni el importe de los mismos, sino que es en el último bloque de la documentación donde se encuentra esta información. Será en el análisis de dicho bloque cuando se determine si tales referencias contribuyen o no a justificar la oferta, ya que la descripción general de la política empresarial de la licitadora no la justifica por sí sola.

DESGLOSE DE COSTES

La cuantificación de los costes de la oferta por partidas que realiza la licitadora es el siguiente:

- Costes directos: 88,75 %
- Costes indirectos y gastos generales: 5 %.
- Beneficio industrial: 6,25 %.

En la descripción de las partidas y en lo relativo a los costes de personal, en lugar del correspondiente desglose, Always se limita a manifestar que:

Es copia auténtica de documento electrónico

> *"Nuestros traductores y revisores están en plantilla y tienen un contrato indefinido de jornada completa para permitir la ejecución de distintos proyectos de manera más rápida y económica para el cliente. De este modo, podemos abaratar los costes de nuestro servicio al mismo tiempo que ganamos en calidad, puesto que podemos entregar las traducciones con mucha más brevedad, al dividirse los gastos directos entre los distintos proyectos"*.

No hay ninguna mención al número de trabajadores que componen la plantilla enumerados por categorías o grupos profesionales, ni al convenio colectivo que les resulta de aplicación, ni cómo el mismo, si lo hubiere, se aplica a la plantilla de la empresa.

No se está exigiendo un desglose pormenorizado de los costes de personal que contemple de forma individualizada los distintos conceptos salariales de todos y cada uno de sus empleados en atención a las distintas características de cada uno de ellos, sino, como mínimo, una cuantificación referida de forma exclusiva a los costes de la mano de obra directa e indirecta, ya que, como ha señalado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC),

> *"...la justificación de la empresa no tiene que realizarse de manera detallada y exhaustiva, pero debe aportar los datos suficientes para que el órgano de contratación pueda tener la certeza de que el contrato puede ser cumplido satisfactoriamente"* (Resol. 292/2016 TACRC).

En este caso, no existe un mínimo dato que resulte suficiente para que el órgano de contratación pueda cerciorarse de que se cuenta con suficiente personal para atender el servicio, para lo cual hubiera sido válida una somera descripción de la plantilla, de las condiciones laborales y su ajuste al Convenio colectivo que resulte de aplicación y una cuantificación específica de los gastos de personal. El órgano de contratación no puede saber qué proporción de los llamados costes directos, que la licitadora cuantifica en un 88,75 % del importe de la oferta, corresponde realmente a los gastos de personal, sino que ha de aceptar que los mismos están subsumidos en dicha cuantía global sin la menor posibilidad de conocer cuál es el montante salarial del coste del servicio.

Lo anterior cobra más importancia en un contrato con las características del presente, ya que, si bien en otro tipo de servicios los gastos de personal representan la práctica totalidad de los costes directos, en el servicio de interpretación y traducción a los órganos judiciales, con la exigencia del Pliego de Prescripciones Técnicas de que el servicio habrá de prestarse *in situ* en un importante número de casos (interpretación y ratificación en todo caso, y traducción cuando así lo ordene el órgano judicial destinatario del servicio), una buena parte de los costes directos está representada por los desplazamientos y las retribuciones (ajenas a los conceptos puramente salariales) que se abonen al profesional para resarcirlo de los gastos causados por su comparecencia ante el órgano judicial de que se trate.

Es por ello que en un contrato de estas características deberían haberse desglosado dentro de los costes directos, los dedicados a costes de personal y los destinados a desplazamientos y/o dietas. Que no se haya realizado ni una breve mención a tales desplazamientos puede provocar al órgano de contratación la duda más que razonable de si la licitadora ha comprendido realmente que suponen una partida esencial para la correcta prestación de este servicio, ya que de los mismos no consta ni la más mínima previsión.

Es copia auténtica de documento electrónico

Sobre el resto de partidas de gastos que la licitadora describe, tampoco hay desglose o descripción de los costes indirectos, que aparecen unidos a los gastos generales. En este caso, su escaso peso en el importe total de la oferta puede excusar que no se los haya desglosado, pero ello conlleva necesariamente el refuerzo de la necesidad de haberlo hecho con los gastos directos, en el sentido que se ha expresado en los párrafos anteriores, quedando aún más de manifiesto, si cabe, que la justificación de los costes directos (que suponen nada menos que el 88,75 % de la oferta) es completamente insuficiente.

PROCEDIMIENTOS DE TRABAJO

Sobre el sistema de trabajo, la licitadora manifiesta que el implantado en su empresa

> *"proporciona herramientas de gestión que permiten detectar ineficiencias y eliminar las causas que las provocan. Este sistema permite la máxima optimización y trasladar los menores costes a los precios que se ofrecen a los clientes. Así, los costes de la no-calidad se encuentran acotados y es posible trabajar con precios finales más reducidos que otras empresas"*.

También señala que, debido a los servicios que presta a otras entidades

> *"ya tenemos creadas todas las herramientas de trabajo necesarios, por lo tanto, no tenemos que invertir ni tiempo ni dinero adicional para crear las herramientas de gestión"*.

A este respecto, se valora la voluntad de innovación de la licitadora para establecer sistemas de trabajo y gestión ágiles y eficaces, pero la imprescindible intervención del personal asalariado en la prestación del servicio y la necesidad de que buena parte del mismo haya de realizarse mediante comparecencia presencial en la sede judicial poco tiene que ver con las herramientas de gestión, que, en todo caso, se enmarcarían dentro de los costes indirectos, los cuales han sido cuantificados por la licitadora tan sólo en un 5 % del importe total de la oferta.

En el documento de justificación a continuación se adjuntan unos diagramas de flujo descriptivos de la prestación del servicio.

Así, para las traducciones, (secuencia: encargo del cliente, análisis por parte del gestor de proyectos, traducción, revisión y corrección, entrega) el sistema puede servir en la mayoría de los casos a la efectiva organización del servicio requerida por los órganos destinatarios del mismo, salvo en aquellos en los que la presencia del profesional en sede judicial sea ordenada por el titular del órgano, sin que al órgano de contratación le corresponda decidir que en qué casos de traducción ha de comparecer el profesional ante el Juzgado correspondiente. Esa posibilidad, por mínima que sea, ha de ser tenida en cuenta necesariamente por el adjudicatario del contrato, y asumir que producirá una serie de gastos adicionales a la mera traducción *on line* sin coste de desplazamiento.

Es copia auténtica de documento electrónico

En el caso de las interpretaciones, el sistema de trabajo que se describe en el documento de justificación consta de las siguientes fases: encargo del cliente, análisis por parte del gestor de proyectos, interpretación y justificación. En la descripción de dicho procedimiento, en relación con la fase de interpretación que, sin duda, es la fundamental, se señala de forma muy escueta:

> *"Una vez que el gestor determina el alcance del proyecto, lo envía a interprete profesional más cualificado en cada campo de especialidad, que ejecutarán su tarea con la más absoluta precisión y fidelidad"*

De nuevo la licitadora elude cualquier referencia expresa a la esencia del servicio de interpretación *in situ* en las sedes judiciales. En el diagrama de flujo que precede a la explicación escrita del método de trabajo hay una fase expresamente denominada "Servicio", entre las de "Aviso al intérprete" y "Envío de correo-e con los detalles". Esa tarea "Servicio" debería incluir el desplazamiento a la sede judicial donde la prestación se realiza y se concluye en el mismo acto, para lo cual es imprescindible el desplazamiento del intérprete, no del traductor como señala en la descripción de la primera fase del proceso:

> *"Entregaremos al cliente un listado con nombres y datos de contacto de los traductores y los suplentes".*

Tampoco resulta muy comprensible ni adecuado para la dinámica necesaria en un servicio de estas características, el contenido de la segunda fase del método de trabajo:

> *"Nuestro gestor de proyectos anota los objetivos, expectativas y especificaciones del cliente. Asimismo, analiza distintos factores textuales del encargo, como: el destinatario, las características del lenguaje solicitado y sus dialectos, el grado de tecnicidad... De este modo detecta y aclara cualquier posible complejidad o duda que hubiera podido afectar a la gestión del proyecto en las fases venideras"*

El servicio de interpretación lo que requiere es una respuesta a una necesidad surgida en el transcurso de un proceso judicial, en ocasiones inmediata, sin que se antoje necesaria una labor previa de contextualización del servicio solicitado ni de identificación de las expectativas del cliente, y más cuando dicha fase previa al servicio puede suponer una demora en la atención de las demandas del órgano judicial de que se trate.

En definitiva, no se ha podido colegir de la descripción del trabajo realizada por Always que se haya contemplado la imperiosa necesidad de que los intérpretes hayan de prestar el servicio en sede judicial, puesto que, como ocurría con los desgloses de costes, no se ha mencionado en ninguna ocasión la palabra desplazamiento o similar, ni las estimaciones de disponibilidad de los distintos intérpretes en función de la sede judicial de que se trate, y más considerando que la dispersión de órganos judiciales en la provincia de Córdoba es muy acusada.

Precisamente ese fue uno de los puntos que expresamente se requirió a la licitadora en el oficio dirigido por la mesa de contratación para que justificara:

> *"En particular, deberá detallarse la previsión para afrontar los costes derivados del estricto cumplimiento de las condiciones de ejecución del servicio recogidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas: necesidad de prestación presencial de los servicios de interpretación y ratificación, en todo caso, y de traducción cuando así lo solicite el órgano judicial, considerando la dispersión de órganos judiciales existente en la provincia de Córdoba y la recomendación del PPT de residencia*

Es copia auténtica de documento electrónico

de los profesionales en las localidades donde se preste el servicio o su entorno cercano, y plena disponibilidad derivada de la posibilidad de que los órganos en horario de guardia puedan requerir el servicio."

Pues bien, ni en el desglose de costes ni en la descripción del servicio se ha atendido al requerimiento realizado expresamente por la mesa de contratación, el cual se fundamenta en que es esencial para el servicio disponer de un mecanismo ágil que garantice la presencia puntual, inaplazable e inexcusable de los intérpretes allí donde se les reclama, así como de una previsión suficiente en el importe de la oferta para sufragar los gastos que ello genere.

De la misma manera que cuando hacía referencia al método de trabajo para las traducciones, la licitadora mencionó expresamente que el trabajo lo realizan profesionales *"que trabajan con jornada completa en nuestras oficinas"*, se echa de menos que con los intérpretes se hubiera realizado también alguna mención de dónde residen o desempeñan habitualmente sus funciones y la disponibilidad para acudir con urgencia a las distintas sedes judiciales en términos de tiempo y distancia.

La justificación, por tanto, es incompleta y no atiende lo requerido por la mesa de contratación.

SERVICIOS PRESTADOS

La licitadora aporta una serie de justificantes de otros servicios que presta o ha prestado a entidades públicas y privadas, los cuales son:

- Servicios de traducción de textos contenidos en el sitio web del Consorcio Casa África.
- Servicio de traducción en interpretación para los usuarios de los centros del Cabildo Insular (de Lanzarote) gestionado por el IIASL.
- Servicio de traducción al inglés de las Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Madrid para el año 2017.
- Servicios para QDQ Media S.A.U.
- Servicios de traducciones e interpretaciones a Servicios Integrados Lasker, S.L.
- Servicios de traducción para FIL (Luxembourg), S.A.

Siempre teniendo presente que el momento procedimental indicado para acreditar la solvencia técnica y profesional no es este, sino el de la atención al requerimiento de aportación de la documentación previa a la adjudicación conforme a lo dispuesto en la cláusula 10.7 del PCAP del contrato, el hecho de que la propia licitadora haya incluido una serie de servicios prestados a otras entidades, obliga a que el presente informe los tenga en cuenta exclusivamente desde el punto de vista de la justificación de la oferta anormalmente baja que ha presentado la licitadora.

Dado que expresamente se requirió a la licitadora que justificase cómo contempla la necesidad de atender las demandas de los órganos judiciales en su cálculo de costes, considerando en particular la obligación de la prestación presencial del servicio en todos los casos de interpretación y ratificación, y en aquellos de traducción que el órgano lo solicite, los contratos aportados han de examinarse desde esa perspectiva.

Así, el contrato de traducción de textos de un sitio web únicamente se podría homologar a la modalidad de traducción del contrato destinado a los órganos judiciales, pero en modo alguno a la de interpretación, no ya sólo por su objeto, sino porque la labor de traducción de aquél no exige desplazamientos ni

Es copia auténtica de documento electrónico

comparecencias. Ello también es extensible al contrato de traducción de las Ordenanzas Fiscales del Ayuntamiento de Madrid.

Los servicios prestados a las empresas privadas que se recogen en la justificación de Always tampoco ofrecen un marco comparable con el servicio que hay que prestar a los órganos judiciales de la provincia de Córdoba, ya que el objeto social de estas empresas parece encuadrarse en el campo de las relaciones públicas, sin ninguna relación con aquel donde opera un organismo público como puede ser un Tribunal en el curso de un proceso judicial.

Tan sólo en el contrato del Cabildo Insular de Lanzarote hay una mención expresa a las labores de interpretación *in situ* en un determinado lugar. No obstante, dicho contrato no puede servir como referencia para considerar que la licitadora dispone de una estructura u organización con capacidad para atender las necesidades de los órganos judiciales de la provincia de Córdoba, y ello por las enormes diferencias existentes entre ambos: la superficie a cubrir (845 km² de la isla de Lanzarote frente a los 13.771 de la provincia de Córdoba), los centros a atender (seis centros asistenciales de Lanzarote frente a los más de setenta órganos y servicios de la Administración de Justicia en la provincia de Córdoba), el importe del contrato (8.694 € frente a 190.880), la diversidad de lenguas diferentes en que se ha de prestar el servicio (dos – árabe e inglés - en el contrato de Lanzarote y cualquiera en el contrato de órganos judiciales de Córdoba),…

TERCERO.- VALORACIÓN DE LA JUSTIFICACIÓN.

El requerimiento dirigido a Always, aparte de un contenido genérico válido para cualquier justificación de ofertas anormalmente bajas, se ha centrado particularmente en instar a la licitadora a acreditar ante el órgano de contratación que se evitarán los problemas causados por un eventual incumplimiento en la ejecución de un contrato cuando se presentó una proposición de difícil o imposible cumplimiento. Como se ha destacado en el cuerpo del presente informe, el servicio objeto de la presente contratación exige, por un lado, una amplia disposición de medios personales cualificados y, por otro, una distribución territorial de los mismos que permita atender sin demora y con eficacia las demandas de los destinatarios del servicio.

Pues bien, ni la existencia de la una ni la de la otra han quedado acreditadas en la documentación aportada por la licitadora. No se ha ofrecido un desglose de costes de personal, por lo que se desconoce todo dato, incluso aquel más básico, acerca de la plantilla que se encuentra a disposición de la prestación del servicio objeto del contrato y de la norma convencional que le resulta de aplicación o, en su defecto, cuál es la que se aplica en la empresa licitadora. Esta falta de información conlleva necesariamente la consideración como incompleta de la justificación, pues impide al órgano de contratación hacer cálculos, aunque sean muy generales y aproximados, de si la baja en casi treinta puntos porcentuales llevada a cabo por Always, permite afrontar los gastos de personal generados por el contrato.

En cuanto a las previsiones por gastos derivados de desplazamiento la situación es la misma, si no más grave, ya que dichos gastos ni siquiera se mencionan en todo el documento de justificación, siendo como son parte sustancial de la forma de prestación del servicio. La dispersión de los órganos judiciales en una provincia de gran extensión, como es la de Córdoba, y la continua demanda de estos servicios hacen del intérprete un profesional itinerante que no sólo ha de ver satisfechos sus honorarios o su salario (dependiendo del tipo de relación que mantenga con el adjudicatario), sino también resarcidos todos

Es copia auténtica de documento electrónico

aquellos gastos que le suponga desplazarse de su lugar habitual de residencia o trabajo a la sede judicial donde radique el órgano que demande sus servicios, con la posibilidad, incluso, de que los mismos sean requeridos en horas y días fuera del horario habitual de trabajo (como sucede con los órganos judiciales que se encuentren de guardia), lo que hace que el coste sea aún mayor.

Los contratos aportados no permiten tampoco entender que existe una analogía entre los medios de que dispone la empresa para cumplirlos y los que previsiblemente va a precisar para atender adecuadamente el contrato de interpretación y traducción a los órganos judiciales de la provincia de Córdoba, y ello dadas las grandes diferencias, tanto cuantitativas como cualitativas, entre aquellos y este.

La Resolución 309/2019 del TACRC no exige en estos casos una justificación exhaustiva, sino

> *"solamente que facilite a la Administración información que le permita llegar a la convicción de que su oferta se puede cumplir"*.

En definitiva, demostrar su capacidad para ejecutar satisfactoriamente el contrato para el que ha presentado su oferta, demostrando al mismo tiempo que la misma es viable.

Ello no sucede en este caso, ya que la justificación aportada no ofrece una certeza, por todo cuanto se ha expuesto, de que un contrato con las características del que nos incumbe pueda ser satisfactoriamente ejecutado sin unos medios personales adecuados y una distribución territorial de los mismos suficientemente eficaz, sin que de los unos ni de la otra se haya aportado ni un mínimo esbozo.

Conforme al art. 149.4 *in fine* LCSP,

> *"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"*.

En este caso, la justificación es evidentemente incompleta, por lo que, con base en todo cuanto se recoge en el presente informe, **la licitadora Always School of Languages, S.L. no ha justificado ni desglosado razonadamente el bajo nivel de los precios ofertados, por lo que se entiende que no sería viable la ejecución del contrato con la oferta presentada.**

En Córdoba, a la fecha de la firma electrónica.

EL JEFE DE SERVICIO DE JUSTICIA
Fdo.: Francisco Rodríguez Jiménez.

Es copia auténtica de documento electrónico