

Informe respuesta a la solicitud de la mesa de contratación del expediente “Contratación de infraestructura y servicios para protección del correo corporativo de la Junta de Andalucía” (EXPTE. CONTR 2025 712146) sobre justificación de ofertas anormalmente bajas -- Licitador Vodafone

1 Objeto

El presente informe tiene por objeto dar respuesta a la petición de la mesa de contratación de fecha 21 de abril de 2026, en relación con el escrito de alegaciones presentado por VODAFONE ESPAÑA S.A, al requerimiento formulado por la citada mesa sobre el valor anormal o desproporcionado de su oferta.

Tras el objeto, el informe está estructurado en un segundo apartado, en el que se desglosan las alegaciones presentadas y un tercero de análisis y conclusiones.

2 Alegaciones presentadas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, se ha solicitado aclaración a la empresa sobre aquellas condiciones de la oferta que sean susceptibles de determinar el bajo nivel del precio o costes de la misma, atendiendo al ahorro que permita el procedimiento de ejecución del contrato, las soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga para ejecutar la prestación, la originalidad de las prestaciones propuestas, el respeto de las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en que se vaya a realizar las prestaciones, o la posible obtención de una ayuda de Estado.



FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/7	

La empresa realiza un análisis económico de la oferta, remitiendo al anexo I como justificación de viabilidad. En dicho anexo se indica por el licitador que tanto el alcance del servicio demandado como el número de servicios requeridos, y los recursos materiales y humanos necesarios están totalmente cuantificados en los Pliegos de Cláusulas Técnicas y Cláusulas Jurídicas, y las previsiones realizadas por VODAFONE no son indeterminadas. En el análisis veremos que no es exactamente así, al ser éste un contrato por elementos unitarios, susceptible de mayor consumo del estimado.

Se realiza una DESCRIPCIÓN DE LA OFERTA SOLUCIÓN TÉCNICA, que realmente es una traslación del PPT.

Se describen los ingresos que obtendrá el licitador, **exclusivamente en base a los elementos de suministro del contrato**, considerando cero ingresos por los servicios. La cifra de ingresos estimada es de 2.372.000,00 €, que coincide con la oferta económica presentada. En concreto, la oferta económica presentada ofrece precio unitario cero para todos los elementos del catálogo de elementos unitarios, excepto para los de suministros:

Se argumenta que ese diseño de oferta, en el que no hay ingresos por los servicios, no elimina los costes asociados a los mismos ni vulnera los términos del clausulado, así mismo no constituye una propuesta anormal o desproporcionada. Todo ello se enmarca dentro de la estrategia de oferta de VODAFONE, no desautorizada por el clausulado, según alega el licitador.

De hecho, sí se detallan a continuación los costes asociados a los servicios, que suponen un total de [REDACTED] para el contrato [REDACTED] de ellos en servicios, y [REDACTED] en suministros). Se analizarán más abajo.

En relación con los costes repercutidos en el modelo económico de la propuesta presentada a licitación, el licitador alega que

“es relevante significar que VODAFONE ha diseñado una oferta que repercute los costes de los servicios anteriormente descritos diluyéndolos en el suministro de las licencias ofertadas, siendo esta práctica habitual en el ámbito de la prestación de suministros y servicios de comunicaciones”.

Refleja, por último, un cuadro que aglutina los costes y los ingresos, calculando el beneficio industrial o margen de la oferta (que realmente parecería ser del [REDACTED])

[REDACTED]			[REDACTED]
FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	

TOTAL INGRESOS SUMINISTROS Y SERVICIOS	2.372.000,00 €
TOTAL COSTES SUMINISTROS Y SERVICIOS	
Ingresos - costes	
Margen de la oferta	

La empresa alega adicionalmente, como parte del análisis económico, que su oferta forma parte de una estrategia integral en todo el territorio nacional, que dispone de acuerdos muy favorables con un gran número de fabricantes e integradores, y de una gran capacidad de negociación. En concreto, alega su alianza estratégica con TrendAI (fabricante de la solución) como fuente de la competitividad de la oferta.

Indica, sin elaborar, la soluciones técnicas adoptadas y las condiciones excepcionalmente favorables de que se disponga para la ejecución del contrato, mencionando tecnologías avanzadas en ciberseguridad, enfoque en la eficiencia y la calidad, e incentivos y descuentos por volumen del fabricante.

Sobre la innovación y originalidad de las soluciones propuestas, aunque se alega, no se evidencian en concreto.

El licitador alega total respeto de obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral y de subcontratación, y enlaza con informe de sostenibilidad actualizado.

Como se ha dicho, el licitador desglosa las tarifas de los elementos de contratación, cuya justificación se valora a continuación:

Suministros:

- ELEM-LICENCIA-PROT-CORREO, ELEM-LICENCIA-CONC-CORREO

Se indica que un acuerdo comercial, de aplicación exclusiva para el presente expediente, con el fabricante constituye una condición especialmente favorable y reduce los costes para el licitador de [REDACTED] para ELEM-LICENCIA-PROT-CORREO y [REDACTED] para ELEM-LICENCIA-CONC-CORREO.

Esto da unos costes, calculados, de [REDACTED] para ELEM-LICENCIA-PROT-CORREO y de [REDACTED] para ELEM-LICENCIA-CONC-CORREO.



[REDACTED]			[REDACTED]
FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	

Se consideran justificados los costes. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, no corresponden con las tarifas ofertadas.

Servicios basados en tarifas de personas (horas, jornadas):

- ELEM-DESPLIEGUE, ELEM-HORA-TN1, ELEM-HORA-TN2, ELEM-HORA-JFPROYECTO, ELEM-JORNADA-CONS, ELEM-JORNADA-CONS-SENIOR, ELEM-JORNADA-TN3-INCIDENTES, ELEM-HORA-TCONC

Se indican los costes asociados a estos elementos, aunque no se desglosan los costes de salario, seguridad social y costes indirectos/gastos generales. Tampoco se desglosa el coste del ELEM-DESPLIEGUE.

Estos costes asociados a personas ascienden a [REDACTED]

No se tiene desglose de la justificación de los costes. Sin embargo, como se verá en el siguiente apartado, no corresponden con las tarifas ofertadas, que son todas cero.

Servicios no basados en tarifas de personas:

- ELEM-FORM-INICIAL, ELEM-FORM-ADICIONAL, ELEM-SYM-MENSUAL, ELEM-REPUT-MENSUAL, ELEM-UNIDAD-PRESTACIÓN-SERVICIO-PROY, ELEM-SYM-CONC-MENSUAL

Se tarifican todos a importe cero, indicando que están incluidos en el coste de las licencias de protección del mail que facilita el fabricante.

Se considerarían en ese caso justificadas las tarifas, excepto para el elemento ELEM-UNIDAD-PRESTACIÓN-SERVICIO-PROY, que el PPT describe como:

Unidad de servicio de proyectos en seguridad ligada al correo. Elemento unitario de servicio (no prestado por una persona) que deberá ir acompañado en un proyecto por la prestación de servicios por personas (ELEM-JORNADA-CONS, ELEM-JORNADA-CONS-SENIOR, ELEM-JORNADA-TN3-INCIDENTES) y **permite modelar elementos auxiliares como herramientas o equipamiento especializados o documentos no públicos que sean necesarios.**

No es algo que pueda, de forma razonable, tener tarifa cero, ya que impediría precisamente el modelado de estos elementos auxiliares.

3 Análisis y conclusiones

La distribución entre los conceptos de suministro y servicios presentada por la empresa en la justificación no corresponde con la trasladada en la oferta, que es la estructura de



[REDACTED]			[REDACTED]
FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	

importes que se plantea (servicios a precio cero, y costes de los servicios imputados a los suministros).

	Justificación, aplicando beneficio industrial calculado: [REDACTED]	Oferta
Suministros	[REDACTED]	[REDACTED]
Servicios	[REDACTED]	[REDACTED]
Total	2.372.000,00 €	2.372.000,00 €

Aún con las alegaciones aportadas que piden una valoración global de los importes, no está justificada esta estructura de oferta, en la que se ha trasladado la totalidad del importe desde el apartado de servicios al apartado de suministros. Ese trasvase desvirtúa la realidad de los precios en un contrato que es por precios unitarios y no a tanto alzado.

Además, la correcta formalización (reflejando los costes de servicios y suministros en su adecuada sección) modificaría la puntuación de los criterios de valoración "Proposición Económica Suministro" y "Proposición Económica Servicios".

Es éste un contrato "en función de las necesidades", con un presupuesto máximo, de acuerdo a lo regulado en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), en lo que se refiere a los suministros:

En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.

El número de elementos de suministro y servicios puede, a lo largo de la ejecución del contrato, superar lo estimado inicialmente. Así se refleja en el PPT apartado 2

[REDACTED]			[REDACTED]
FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	PÁG. 1/7	

Podrán incorporarse dominios nuevos a lo largo de la ejecución del contrato, titularidad de la Junta de Andalucía o de otros organismos del Grupo Atendido del CERT del SOC de la Junta de Andalucía.

Igualmente sobre los usuarios, que podrán ampliarse sobre el Grupo Atendido del SOC.

apartados 4 y 5

Por otra parte, otro grupo de elementos podrá ser suministrado e integrado bajo demanda a lo largo de la ejecución del proyecto, no estando comprometidos.

y apartados 6 y 7:

Ante necesidades puntuales o permanentes, se podrá solicitar por el responsable del servicio, previo acuerdo con el jefe de proyecto, un incremento de la dotación/dedicación de perfiles a estos servicios.

Se impediría con esta estructura de oferta la correcta ejecución económica del presupuesto del contrato, ya que cuando se alcanzasen los suministros estimados, y si no hicieran falta más unidades, cualquier ejecución de servicios por encima de la estimada, incrementada por las necesidades, sería a un coste no correspondiente con la realidad interna del adjudicatario, y mucho menor del presupuestado.

Adicionalmente, esta estructura de oferta supondría una adulteración del destino de los fondos europeos que financian parcialmente el contrato, en el componente de suministros, de tal forma que estaríamos desvirtuando el uso de los mismos, previstos para suministros y usados para pagar servicios (cambio de capítulo de financiación 2 a 6).

Se incurriría también en un riesgo para la correcta ejecución si, manteniendo el número de licencias estimado en el PPT sin necesitar incrementarlas, sí se requiriera por parte de la ADA incrementar los servicios, por ejemplo requiriendo más técnicos presenciales (ELEM-HORA-TN1, ELEM-HORA-TN2) o remotos (ELEM-HORA-TCONC).

Por otra parte, algunos de los servicios son de prestación puntual, bajo demanda y sujetos a desviación con respecto a lo estimado. Así, por ejemplo, ante un número superior al previsto de incidentes de seguridad ligados al correo se podrían requerir más jornadas de respuesta a incidentes graves (ELEM-JORNADA-TN3-INCIDENTES). Podrían también requerirse más elementos de los previstos para el servicio de proyectos en seguridad ligada al correo (ELEM-JORNADA-CONS, ELEM-JORNADA-CONS-SENIOR, ELEM-UNIDAD-PRESTACIÓN-SERVICIO-PROY). Nos remitimos también a la consideración de que un precio cero en ELEM-UNIDAD-PRESTACIÓN-SERVICIO-PROY impide modelar proyectos.

FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/7	

Si el contrato se ha configurado así por el servicio proponente es para tener la flexibilidad, en un entorno complejo y en rápida evolución como éste, de poner disponer de servicios especializados en volumen suficiente y con la agilidad necesaria.

Al trasladar el coste de estos servicios a la componente de suministros se introduce una vulnerabilidad que amenaza la ejecución del contrato: puede llegar un punto en que, sin incremento de facturación de suministros, se necesitaran más servicios (que no estarían respaldados ya por los ingresos considerados a través de los suministros iniciales). En ese caso el adjudicatario tendría tensiones y descompensaciones internas en su estructura de costes que, con gran seguridad en nuestra opinión, se traducirían en dificultades para prestar adecuadamente los servicios: dificultad y lentitud en encontrar personal adecuado que cumpla los criterios, conflictos sobre la presencialidad, imposibilidad de prestar servicios no directamente ligados a personal (como los ELEM-UNIDAD-PRESTACIÓN-SERVICIO-PROY)...

Por otra parte, también se debe tener en cuenta el escenario opuesto: al trasladar parte del coste de personal al precio de los suministros, se está encareciendo artificialmente el precio de éstos, y no se traslada con transparencia el coste real para el integrador más el beneficio industrial. Así, por ejemplo, si se adquiriesen 80.000 licencias adicionales de la solución de concienciación, la Agencia Digital de Andalucía estaría pagando el coste original de las licencias del fabricante, con el justo beneficio industrial del integrador, pero incrementado con unos costes de servicios y personal que no se estarían obteniendo.

Este servicio considera, por tanto, que la estimación real del coste de los servicios debe plasmarse directamente en los elementos de contratación de ese tipo, y así debe hacerse también con los suministros. En otro caso se estaría falseando la realidad de los pagos.

En base al art. 194.6 de la LCSP

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

se considera que los valores anormalmente bajos de la oferta de este licitador plantean un riesgo para la ejecución del contrato, así como un incumplimiento de los criterios asociados a los fondos europeos que lo financian, y no pueden ser aceptados.

El jefe del Servicio de Ciberseguridad

Eloy R. Sanz Tapia



			
FIRMADO POR	ELOY RAFAEL SANZ TAPIA	04/05/2026	
VERIFICACIÓN		PÁG. 1/7	