



Recurso nº 333/2014

Resolución nº 381/2014

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

En Madrid, a 19 de mayo de 2014.

VISTA la reclamación interpuesta por D. F.F.A.D.I, en representación de Ansaldo STS España, S.A.U. y de Ansaldo STS France; D. J.A.P.R, en representación de Instalaciones Inabensa, S.A. y D. I.B.A. en representación de CAF Signalling, S.L., (en lo sucesivo, UTE ANSALDO o la recurrente), contra el acuerdo de ADIF Alta Velocidad por el que se excluye su oferta, presentada en compromiso de UTE, y se adjudica el contrato para la *«Redacción de los proyectos constructivos, ejecución de las obras, conservación y mantenimiento de las instalaciones de enclavamiento, sistemas de protección del tren, control del tráfico centralizado, sistemas auxiliares de detección, telecomunicaciones fijas, GSM-R e instalaciones de protección y seguridad del Corredor Norte de Alta Velocidad. Tramos: Valladolid-León y Venta de Baños-Burgos»* (Expediente: 4.13/06402.0103), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (en adelante, ADIF o el órgano de contratación) convocó, mediante anuncio publicado en el BOE y en el DOUE los días 12 y 17 de diciembre de 2013, respectivamente, licitación por procedimiento abierto para contratar la redacción de los proyectos, la ejecución de las obras y el mantenimiento de instalaciones en los tramos Valladolid-León y Venta de Baños-Burgos del Corredor Norte de Alta Velocidad. El valor estimado del contrato asciende a 361.146.515,87 €, que corresponden al proyecto y ejecución de obras (CTEO) 156.466.515,87 €, con plazo de ejecución de 24 meses y al pago máximo por el periodo de disponibilidad de mantenimiento (PPD) 204.680.000 €, por el plazo de 20

años. A la licitación referida se presentaron y fueron admitidas tres ofertas: la de la UTE recurrente; la de la UTE Alstom Transporte, S.A. - Bombardier European Investments, S.L.U. - Indra Sistemas, S.A. (en adelante, UTE ALSTOM) y la de la UTE Siemens Rail Automation, S.A.U. - Thales España Group, S.A.U. (UTE SIEMENS).

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante LCSE). El contrato, en lo referido a servicios, está incluido en las categorías 1 y 14 del Anexo II A de la LCSE.

Tercero. En la valoración de los criterios no evaluables mediante fórmulas (máximo de 25 puntos), a la oferta presentada por la UTE ANSALDO se le asignó una puntuación de 19,82 puntos; las otras dos proposiciones obtuvieron más de 23 puntos. Tras la apertura, el 27 de febrero de 2014, de las ofertas económicas, se constata que su proposición, por importes de 107.603.838,45 € (CTEO) y de 77.102.956 € (PPD), presenta valores desproporcionados. Mientras que las otras dos ofertas presentaron bajas entre el 3,75% y el 7,61%, la oferta de la UTE ANSALDO, supone unas bajas del 31,23% (CTEO) y del 62,33% (PPD), superiores a las medias correspondientes (12,84% y 24,68%) y al umbral de temeridad definido en la cláusula 24.3 del Pliego de condiciones particulares (PCAP), al superar en más de 10 puntos la baja media. De acuerdo con dicha cláusula, la Comisión de Valoración se solicitó a la UTE ANSALDO que remitiera las *“alegaciones que estimen oportunas al objeto de presentar justificaciones objetivas de su oferta económica”*.

Cuarto. En el plazo habilitado la UTE ANSALDO presentó la justificación requerida. Parte de la consideración de que, para formar la UTE, *“se han buscado las mejores sinergias de colaboración entre un tecnólogo señalizador, Ansaldo STS, con experiencia contrastada y con una solución fiable y segura, una empresa instaladora como Inabensa, con experiencia contrastada en las instalaciones de energía, obra civil y telecomunicaciones y CAF Signalling, filial tecnológica del Grupo CAF, que se dedica al desarrollo, diseño, fabricación, suministro y mantenimiento de Sistemas de Señalización Ferroviaria”*. Describe el proceso de definición de precios y detalla la justificación por capítulos en cada una de las fases (construcción y mantenimiento).

Respecto a la fase de construcción, la disminución de precios respecto al presupuesto de licitación en los capítulos más significativos, tiene en cuenta que:

- El 15% previsto para el beneficio industrial y gastos generales, se reduce al 9% gracias a la *“reducción de los márgenes en un 4%”* y la *“optimización de los gastos generales de la UTE, con una disminución del 2%”*.
- En los sistemas de señalización y protección del tren, la disminución (en torno al 35%) se justifica porque Ansaldo STS, dispone de experiencia en proyectos similares y una tecnología propia necesaria *“que no requiere de más inversiones en I+D y... permite así mismo, la disponibilidad de plataformas y herramientas de pruebas de integración y validación,...”* por lo que los costes se ven considerablemente reducidos. Tiene en cuenta también que Ansaldo STS está ejecutando una serie de proyectos, que enumera, que comparten con el que se licita la misma tecnología, lo que *“permite la reducción de costes de fabricación y compra de materiales”*.
- En los sistemas de energía la disminución respecto al presupuesto se cifra en casi un 42%. Hace referencia a los *importantes descuentos* de los suministradores y justifica la baja sobre todo porque *“Inabensa realizará el montaje... con personal y maquinaria propia, lo que supone una ventaja competitiva económica. Además, la UTE ha planificado el tendido conjunto de todos los cables de las diferentes técnicas (energía, señalización y comunicaciones) lo que redundará en una mejora de los costes de instalación”*.
- En el sistema de telecomunicaciones fijas consigue una mejora en torno al 12% porque el suministrador propuesto (del que acompaña oferta) *“al realizar una oferta conjunta a la UTE por los sistemas de telecomunicaciones fijas y móviles ha presentado un precio más competitivo”*.

Respecto a la fase de mantenimiento, manifiesta que *“se ha contado con la experiencia y conocimiento de las empresas integrantes de la UTE”*, en particular con la de Ansaldo STS *“como responsable del mantenimiento de la línea Madrid-Lérida desde el año 2003”* y la de Inabensa *“como empresa mantenedora de los contratos de suministro de energía con experiencia contrastada con Adif”*. Detalla los costes estimados por capítulos y para el más significativo, el de personal, especifica también el organigrama propuesto e indica

que para “*el estudio de la oferta se han establecido equipos de trabajo multidisciplinares para toda la vida del proyecto... Otro factor que posibilita la mejora de los costes es el hecho de contar con una duración de contrato de 20 años, lo que permite que la UTE haya podido negociar mejores condiciones en aquellas partidas de logística y dependientes de terceros*”. Compara el precio de mantenimiento por km/año de las ofertas presentadas con otros proyectos adjudicados en curso, el precio ofertado está por debajo del adjudicado a Ansaldo STS en la línea Madrid-Lérida, la reducción está motivada “*por la no presencia del sistema ERTMS Nivel 1 en la nueva línea ofertada... el distinto alcance en técnicas a mantener,...así como el periodo de contratación, considerando equipos de trabajo multidisciplinares durante la vida del proyecto*”. Para efectuar la comparación con otros proyectos se ha considerado que la línea en licitación es de 154 km. “*equivalentes vía doble*”, a partir la longitud de 230 km., de los que se han considerado 2/3 en vía única.

Quinto. El informe de ADIF, de 18 de marzo de 2014, concluye que “*la justificación presentada es insuficiente, por lo que se propone la no aceptación de la oferta*”.

Para llegar a esa conclusión, respecto a la fase de construcción considera que los argumentos aportados por la UTE recurrente, “*además de no abarcar todos los capítulos del proyecto, resultan genéricos ya que no se especifican los costes reales de materiales, mano de obra y subcontratación de las unidades mencionadas de tecnología propia o subcontratadas, y tampoco existe trazabilidad entre los importes de las bajas y los argumentos aducidos, por lo que resulta imposible determinar si la oferta económica en relación a la prestación resulta o no desproporcionada*”. Hace constar también que: “*Preocupa especialmente las bajas presentadas en los capítulos de Seguridad y Salud, Seguridad en la Circulación y Medioambiente que,... existiría un riesgo alto de reducción de mediciones que podrían comprometer la seguridad durante la ejecución de la obra y el compromiso con el medioambiente*”.

Respecto a la fase de mantenimiento, considera insuficiente la cantidad destinada a la adquisición de repuestos y renovaciones de equipos por obsolescencia. En cuanto al personal, el coste por persona y año es de 43.827.50 €, lo que considera muy ajustado dada la cualificación y condiciones de trabajo exigidas. Además señala que “*aunque no se pide plantilla sino servicios*”, la plantilla propuesta (46 personas) es notoriamente

inferior al que resultaría de aplicar el ratio estándar en vía doble (73 personas). En el tramo en licitación se tienen 158 km de vía única y 87 km de vía doble. Para la comparación con otros proyectos, *“la transformación aproximada que hace la UTE supone que dos kilómetros de vía única es un kilómetro de vía doble. Esta transformación es inaceptable,...El disponer de vía única afecta de forma negativa a la disponibilidad de la instalaciones y al tiempo en que la incidencia afecta a la explotación. Aunque se disponga de vía única, el tiempo en que se tarda en llegar a la incidencia es el mismo que si se tuviera vía doble”*.

Por otra parte, considera que *“incluso con la inaceptable transformación en Km equivalentes, la comparación que la UTE realiza con otros contratos de mantenimiento de señalización no es válida porque no se contemplan los costes de las Telecomunicaciones... de aproximadamente 12.500 € km/año”*. Concluye por todo ello que la oferta de la UTE ANSALDO de 25.033 € por kilómetro y año es insuficiente para realizar este mantenimiento durante 20 años y no está justificada la baja efectuada.

Sexto. El 20 de marzo de 2014, la Comisión de Valoración, hace suyas las conclusiones del informe anterior; considera que la oferta de la UTE ANSALDO no puede ser aceptada y propone la adjudicación a la UTE ALSTOM. Así lo acuerda el órgano de contratación mediante Resolución de 28 de marzo. En la notificación de la adjudicación, remitida a la recurrente el 2 de abril, se hace constar, sin más precisiones, que: *“La proposición presentada por esa entidad resultó excluida por estar incurso en temeridad o anormalidad de acuerdo con lo establecido en el Pliego de Condiciones Particulares”*.

En respuesta a la petición formulada por la UTE recurrente, el 9 de abril se le da vista del expediente y se le da copia de la resolución de adjudicación y del informe justificativo de su exclusión.

Séptimo. El 22 de abril de 2014 se presenta en el registro del Tribunal escrito de la UTE ANSALDO, de interposición de recurso contra la indicada resolución de adjudicación, previamente anunciado al órgano de contratación. Considera que la oferta presentada es viable técnica y económicamente, está sustentada por tres empresas de reconocido prestigio y está dentro de los precios vigentes en el mercado:

- Respecto a la fase de construcción acompaña un detalle del resultado de las bajas en adjudicaciones de ADIF del periodo 2013-2014 en proyectos de electrificación y señalización, que muestra que la baja ofertada *“es equivalente, e incluso menor a las bajas ofertadas y adjudicadas en todos los demás proyectos, resultando en temeridad simplemente por el hecho de que sólo se han presentado tres ofertas, y que las otras dos ofertas lo han sido con unas bajas muy inferiores a las que se han ofertado en los otros proyectos de referencia”*.
- En cuanto a la fase de mantenimiento, al no contar con un presupuesto detallado en los pliegos, la oferta presentada *“se ajusta a los valores de referencia para este tipo de trabajos que tienen las propias empresas licitadoras en base a su experiencia real, única referencia válida, al no existir ninguna referencia inicial por parte de ADIF Alta Velocidad para calcular la oferta”*. En todo caso, su oferta resultaría un 35% por debajo del precio que ADIF considera en su informe que habría que tomar como referencia, mientras que la oferta adjudicataria supera en un 57 % ese precio.

En relación con las justificaciones presentadas, considera que ADIF no ha acreditado suficientemente los motivos por los que estima que la oferta no puede ser cumplida.

- Respecto a la fase de construcción los argumentos de ADIF reiteran que no se concretan las reducciones de coste en las diferentes partidas. Aunque lo exigible no es un detalle numérico de costes, en la justificación se aporta *“un anexo numérico en el que se desglosa el ahorro en costes por capítulos, obviamente no se desciende al nivel de partidas unitarias pues ello sería tanto como aportar un presupuesto completo de ejecución, cosa que ni se exigió en el momento de presentación de la oferta,... ni puede ser exigible en este momento”*. En los capítulos de *Seguridad y Salud, Seguridad en la circulación y Medio Ambiente*, la baja global es tan sólo de un 10%. Entiende que *“no es comprensible, la preocupación de ADIF en este punto”*, dado que la baja global del adjudicatario es ya de un 6%.
- Respecto a la fase de mantenimiento, la consideración de ADIF de que es insuficiente el coste considerado en repuestos y renovación de equipos por obsolescencia no tiene en cuenta la adquisición de material a terceras empresas.

incluido en el capítulo de "Contratos en Técnicas no propias de la UTE". En relación con el coste de personal considerado, el dimensionamiento de la plantilla (46 personas) se considera suficiente y se basa en su propia experiencia en líneas actualmente en operación. Si ADIF *"no exigió un ratio concreto ni una dimensión específica de la plantilla en los pliegos, dejando al arbitrio de los licitadores el dimensionar la plantilla dedicada a estos trabajos de la manera que estimasen óptima para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, resulta de todo punto improcedente pretender exigirlo ahora"*. En cuanto a la media salarial que resulta de su oferta hay que tener en cuenta los diversos grados de titulación de la plantilla, por lo que el coste resultante *"se encuentra en precios de mercado y, por supuesto, dentro de las tablas salariales reflejadas en el Convenio del sector"*. Respecto a la comparación de la oferta con otros proyectos, la UTE tiene amplia experiencia en el mantenimiento del tramo Madrid-Lérida, donde el número de elementos a mantener es muy superior (aportada con el recurso un estudio técnico que desarrolla la comparación de su oferta con el contrato de mantenimiento en ese tramo). Indica que si bien, como dice ADIF, en una vía única una incidencia afecta de forma más directa al tiempo en que no está disponible, *"no es menos cierto que la probabilidad de ocurrencia de una incidencia es muchísimo más baja, pues al haber un número de elementos a mantener significativamente menor la disponibilidad y fiabilidad son mayores"*. Respecto a la *"supuesta no validez de la comparativa de precios con otros contratos por no haberse contemplado los costes de telecomunicaciones... no es correcto aplicar un coste directo en el apartado de telecomunicaciones..., ya que gran parte de la organización de mantenimiento es común para todas las instalaciones... lo que unido al hecho de que el periodo de mantenimiento en este contrato es de 20 años permite optimizar costes de proveedores"*.

La UTE ANSALDO concluye su alegato manifestando que las justificaciones presentadas sobre su oferta *"no han sido contradichas por los argumentos expresados en el informe técnico de ADIF Alta Velocidad, que tampoco evidencia que la proposición presentada... no podrá ser cumplida"*.

Octavo. El 28 de abril se recibió en este Tribunal el preceptivo informe del órgano de contratación. Considera éste que la notificación de adjudicación se hizo en la forma legalmente prevista y que el informe técnico sobre las justificaciones presentadas no se limitó *“a rechazar los elementos presentados,... sino que incluye una argumentación técnica sobre cada uno de ellos, y en especial sobre la comprobación de la composición de la oferta presentada y las explicaciones facilitadas al respecto, lo que llevó al órgano de Contratación a la convicción y consecuente decisión, de que dicha oferta no podía llevarse a cabo”*.

En cuanto a la manifestación de la UTE recurrente de que su oferta *es viable técnica y económicamente y está sustentada por tres empresas de reconocido prestigio*, el informe de ADIF hace referencia a diversas incidencias en la ejecución del contrato más importante adjudicado a la empresa Ansaldo STS en la red de alta velocidad española, (Proyecto, instalación y mantenimiento de las instalaciones de enclavamientos y sistemas de protección del tren para el tramo Madrid-Puigverd de Lleida): modificados y liquidaciones que han implicado una desviación sustancial sobre el presupuesto de adjudicación; ampliaciones de plazo importantes en la duración de la obra; retrasos en la puesta en servicio y problemas técnicos no previstos con los circuitos de vía o las perturbaciones de las balizas.

- Respecto a las comparaciones con otros proyectos, en la fase de construcción, ADIF considera que dado el alcance diverso de los contratos, no pueden asimilarse directamente las bajas totales indicadas. Y ello, tanto por la distinta naturaleza de las actuaciones, como por el hecho de que ya *“los precios de licitación del contrato Valladolid-León/Burgos, debido a la actualización del Cuadro de Precios 2013, tienen una baja lineal del 10%”* respecto de los precios del contrato más comparable (*Albacete-Alicante*). Si se tiene en cuenta este factor, las bajas de la UTE recurrente, en términos absolutos *“tanto para el contrato en su totalidad como para los principales subsistemas, son comparativamente superiores a las de adjudicación del contrato de Colaboración Pública Albacete - Alicante lo que justifica las correctas conclusiones del informe de Adif sobre la presunción de temeridad”*.

- También en lo que se refiere a la fase de mantenimiento, el cálculo de la UTE se basa en un planteamiento erróneo de la conversión de la longitud de la línea en kilómetros de vía doble y, además, se compara con la línea Madrid-Lérida, en la que el alcance del mantenimiento es diferente.

El informe, tras puntualizar algunas de las afirmaciones del recurso, concluye *“en primer lugar que ADIF ha seguido en todo momento, el procedimiento establecido tanto en los (pliegos) como en la legislación y normativa vigente en materia de contratación,... y en segundo lugar, que los informes técnicos emitidos sobre las precisiones presentadas por la UTE recurrente estuvieron lo suficientemente argumentados para llevar al Órgano de Contratación a la convicción de que dicha oferta no se podía llevar a cabo, siendo, por tanto conforme a Derecho la exclusión de la oferta”*.

Noveno. El 8 de mayo de 2014, la Secretaría del Tribunal, dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, trámite que ha sido evacuado por la UTE Alstom Transporte, S.A. - Bombardier European Investments, S.L.U. - Indra Sistemas, S.A. El 9 de mayo la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 104.3 de la LCSE.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El escrito de interposición de recurso, debe calificarse como reclamación en los procedimientos de adjudicación, prevista en el capítulo I del Título VII de la LCSE (arts. 101 y siguientes), por cuanto se refiere a una entidad contratante del sector de los servicios de transporte por ferrocarril, incluida entre las enumeradas en la Disposición adicional segunda de dicha ley. La reclamación se interpone contra la adjudicación de un contrato hecha con arreglo a lo dispuesto en la LCSE, al tener por objeto obras y servicios incluidos en el Anexo II A (artículo 15) y ser su valor estimado superior a los umbrales establecidos en el artículo 16. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 101 de dicha norma.

Segundo. La UTE ANSALDO concurrió a la licitación y fue excluida, por lo que está legitimada para recurrir, de acuerdo con el artículo 102 de la LCSE.

Tercero. La UTE recurrente tuvo conocimiento de la adjudicación del contrato y de su exclusión el 2 de abril y se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 104 de la LCSE en cuanto a la interposición de la reclamación.

Contra lo que afirma el órgano de contratación, la comunicación de 2 de abril no cumple con lo exigido por el artículo 83.2 de la LCSE que requiere que se haga de forma motivada: *"2. Asimismo comunicará también de forma motivada a los restantes operadores económicos el resultado de la adjudicación acordada"*. Así lo hemos señalado en múltiples resoluciones (valgan como referencia las resoluciones nº 44/2012, de 3 de febrero y 249/2012, de 21 de diciembre, también referidas a contratos de ADIF). En este caso, con la notificación practicada el 2 de abril, la UTE recurrente *"no disponía de la información suficiente para poder interponer fundadamente el oportuno recurso"* contra su exclusión, por lo que mal puede entenderse que se le haya comunicado *de forma motivada* el resultado de la adjudicación acordada. En todo caso, esta falta de motivación debe entenderse subsanada con la entrega posterior del informe técnico sobre la justificación de la oferta.

Cuarto. No es objeto de controversia que la oferta económica de la recurrente se encuentra en presunción de temeridad de acuerdo con el PCAP, tal como se indicó en el antecedente tercero. Puesto que la baja está por encima del umbral definido en el pliego, tanto en la fase de construcción como en la de mantenimiento, la cuestión de fondo a dilucidar es si, a la vista de la justificación presentada y del informe de ADIF, está fundada la exclusión de la oferta de la UTE ANSALDO.

La calificación como oferta que presenta valores desproporcionados se ha hecho de acuerdo con lo especificado en el PCAP y se aprecia por comparación con el resto de las ofertas. Es cierto que, como alega la recurrente, al haber sólo tres ofertas y presentar bajas muy inferiores las otras dos, la referencia a la media no tiene la misma significación que si hubiera más ofertas y la diferencia entre ellas no fuera tan marcada. En cualquier caso, la apreciación de la posible temeridad de la oferta, se ha hecho de acuerdo con los

parámetros establecidos en el PCAP y su desproporción es muy marcada también en relación con el presupuesto de licitación, en particular en la fase de mantenimiento (PPD).

La comparación que hace la recurrente con las bajas en adjudicaciones de otros proyectos similares de ADIF no es un elemento a tener en cuenta en la apreciación de si incurre en presunción de temeridad. Tales bajas se han producido en proyectos con características distintas, cuyos presupuestos no tenían por qué estar formulados con los mismos criterios, y en los que la licitación se produjo en otras circunstancias.

Por las mismas razones carecen también de significación para la resolución del recurso las apreciaciones de ADIF sobre las incidencias en la ejecución de un contrato anterior. Ni se rescindió el contrato, ni los modificados y liquidaciones aprobadas, ni la prolongación de plazos de ejecución admitidos, tienen relación alguna con la baja presentada en esta licitación.

Quinto. En cuanto al procedimiento seguido, el artículo 82 de la LCSE establece que:

“1. Si las ofertas resultasen anormalmente bajas en relación con la prestación que se ha de ejecutar, la entidad contratante, antes de poder rechazarlas, pedirá por escrito a quienes hubieran presentado dichas ofertas las precisiones que juzgue oportunas sobre la composición de la oferta correspondiente y comprobará dicha composición teniendo en cuenta las explicaciones que le sean facilitadas,....

2. Tales precisiones podrán referirse en particular a:

a) El ahorro que permita el procedimiento de fabricación de los productos, la prestación de servicios o el procedimiento de construcción.

b) Las soluciones técnicas adoptadas y/o las condiciones excepcionalmente favorables de que disponga el licitador para suministrar los productos, prestar los servicios o ejecutar las obras.

c) La originalidad de los suministros, servicios u obras propuestos por el licitador...”

La cláusula 24.3 del PCAP establece en términos similares el procedimiento a seguir con las ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas, con el matiz de que mientras que en la LCSE la petición de precisiones a los licitadores que hubieran presentado ofertas anormalmente bajas es preceptiva sólo “antes de poder rechazarlas”, tanto en el PCAP como también en la nueva Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrero relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, la petición de justificación debe hacerse en cualquier caso. Esa cláusula del PCAP establece que:

“Si una oferta económica resulta incurso en presunción de anormalidad por su bajo importe en relación con la prestación, la Comisión de Valoración recabará la información necesaria para determinar si efectivamente la oferta resulta anormalmente baja en relación con la prestación y por ello deber ser rechazada, o, sí por el contrario, la citada oferta no resulta anormalmente baja, y por ello debe ser tomada en consideración para adjudicar el contrato.

Para ello, la Comisión de Valoración solicitará al licitador, por escrito, las precisiones que considere oportunas sobre la composición de la citada oferta económica y sus justificaciones...

Si, ..., se recibieran en plazo las citadas justificaciones, la Comisión de Valoración, previos los informes que estime oportunos y el asesoramiento técnico del servicio correspondiente, decidirá; bien la aceptación de la oferta contando con ella a todos los efectos para resolver lo que proceda en relación con la adjudicación del contrato, o bien, el rechazo de dicha oferta...”

Como hemos señalado en diversas resoluciones (como referencia reciente, en la Resolución 336/2014, de 25 de abril), para conjugar el interés general en la contratación pública con la garantía de los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia que presiden su tramitación, la finalidad de la Ley es que se siga un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas anormales o desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Por ello, el acuerdo del órgano de contratación de exclusión de esas ofertas requiere de una resolución “reforzada”, que rebata las justificaciones aducidas por el licitador.

De acuerdo con ello, la cuestión de fondo es si la justificación inicial de la UTE recurrente era o no suficiente, y si los argumentos del informe de ADIF bastan para desechar la oferta y evidenciar la conveniencia de un interés público que justifica su exclusión. Las manifestaciones de la UTE ANSALDO para justificar su oferta y los argumentos contrarios del informe técnico de ADIF, se han resumido en los antecedentes cuarto y quinto, respectivamente

Sexto. Lo que se le requirió a la UTE recurrente fueron las *“alegaciones que estimen oportunas al objeto de presentar justificaciones objetivas de su oferta económica”*. La oferta económica tiene dos componentes (fase de construcción y fase de mantenimiento), aunque en ambos la oferta de la UTE recurrente estaba incurso en presunción de temeridad. A continuación nos referiremos a la oferta relativa a la fase de construcción.

El informe de ADIF, en lo relativo a esta fase, desecha las justificaciones aportadas por la UTE ANSALDO, fundamentalmente porque *“no detalla los costes”* o *“no hay un desglose por partidas”* que permita *“la trazabilidad entre los importes de las bajas y los argumentos aducidos”*. Lo que el informe técnico parece requerir es una justificación directa y detallada del precio ofertado. Si se informa negativamente, no es tanto porque se dude de que la oferta para la fase de construcción pueda ser cumplida, sino porque no se proporcionaron los datos con el detalle suficiente para demostrarlo. Así lo evidencia la conclusión de que *“resulta imposible determinar si la oferta económica en relación a la prestación resulta o no desproporcionada”*.

Como hemos reiterado en múltiples resoluciones, en la consideración de este Tribunal, la *“información justificativa”*, en los términos en que está pensada en la Ley, debe entenderse referida a las precisiones que recabe el órgano de contratación que pueden ser, entre otras, las relativas a las *condiciones excepcionalmente favorables de que disponga* el licitador. En este caso, la Comisión de Valoración no formuló en su solicitud de justificación ninguna petición particular de precisiones sobre la composición de la oferta. La recurrente, por su parte, detalló los factores considerados y el coste estimado en su oferta en cada capítulo de gasto.

El razonamiento del informe técnico no va encaminado a verificar si la justificación aportada explica satisfactoriamente el bajo nivel del precio y costes propuestos, sino a comprobar si se demuestra de manera suficiente y detallada ese nivel de precios. No se

cuestionan las justificaciones de la recurrente relativas a la fase de construcción, sino que, en los capítulos de gasto más significativos (Sistemas de señalización y protección del tren; Sistema de energía; Sistemas de Telecomunicaciones fijas), el informe se limita a rechazar las mismas porque no se concretan las partidas del proyecto afectadas ni se especifican o concretan los costes reales de materiales, mano de obra, etc. en cada capítulo.

Séptimo. Respecto a la fase de mantenimiento, como señalamos antes, 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. Y obviamente, tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta. En este caso la oferta de la UTE recurrente es un 60% más baja que la propuesta como adjudicataria.

La justificación presentada se basa en la experiencia de la UTE desde el año 2003, en el tramo Madrid-Puigverd de Lleida de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa. El informe técnico de ADF cuestionaba los resultados de esa comparación porque no tiene en cuenta que el contrato cuya adjudicación se impugna también incluye el mantenimiento de los elementos de telecomunicaciones, protección y seguridad (no contemplados en el contrato del tramo Madrid-Lérida) y porque la conversión de la longitud de la línea en kilómetros equivalentes de vía doble para efectuar la comparación, no es adecuada a las características y exigencias del mantenimiento de las instalaciones.

El informe técnico se basa en argumentos objetivos para cuestionar la justificación aportada; deduce de la misma que la oferta y la plantilla propuesta (46 personas) es insuficiente para asegurar la prestación del servicio. Contra lo alegado por la UTE recurrente, el hecho de que los pliegos no exijan un número determinado de trabajadores y se permita a los licitadores dimensionar la plantilla, no implica que, a la hora de juzgar la posible temeridad de una oferta, se valore la suficiencia de la plantilla propuesta.

Por lo demás, la alegación de la recurrente de que la oferta propuesta como adjudicataria supera las referencias aplicadas en el informe técnico de ADIF para fundamentar la temeridad de la oferta de la UTE ANSALDO no es relevante para la cuestión que se plantea. Tales referencias se utilizan sólo para cuestionar la comparación entre los costes

de mantenimiento del tramo en licitación con el contrato del tramo Madrid-Lérida y su objeto es analizar la posible temeridad de la oferta de la UTE ANSALDO.

En conclusión, en la oferta relativa a la fase de mantenimiento, hay un acuerdo de exclusión “reforzado” en la medida que el informe técnico de ADIF desmonta buena parte de las justificaciones aducidas por la UTE ANSALDO. La desconfianza razonada del órgano de contratación en cuanto al cumplimiento de las prestaciones y el mantenimiento del coste del servicio, máxime en un contrato de tan larga duración (20 años) fundamenta su decisión de rechazar la oferta por estimar que las justificaciones aportadas no explican satisfactoriamente el bajo nivel del precio propuesto.

Octavo. Por tanto, tal como se ha expuesto en el fundamento anterior, una vez examinadas las justificaciones de la recurrente sobre su oferta en la fase de mantenimiento (PPD), este Tribunal entiende que el informe en el que se fundamenta la exclusión contradice esas justificaciones al no explicar satisfactoriamente el bajo nivel del precio propuesto y argumenta de manera suficiente la convicción de ADIF de que la proposición de la UTE recurrente no pueda ser cumplida satisfactoriamente en esa fase. Al formar ambas fases (construcción y mantenimiento) parte de una oferta única, hay que concluir que está fundamentada la exclusión de la UTE del procedimiento de licitación y desestimar el recurso.

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 interpuesto por D. F.F.A.D.I, en representación de Ansaldo STS España, S.A.U. y de Ansaldo STS France; D. J.A.P.R, en representación de Instalaciones Inabensa, S.A. y D. I.B.A. en representación de CAF Signalling, S.L., contra el acuerdo de ADIF Alta Velocidad por el que se excluye su oferta, presentada en compromiso de UTE, y se adjudica el contrato para la «*Redacción de los proyectos constructivos, ejecución de las obras, conservación y mantenimiento de las instalaciones de enclavamiento, sistemas de protección del tren, control del tráfico centralizado,*

sistemas auxiliares de detección, telecomunicaciones fijas, GSM-R e instalaciones de protección y seguridad del Corredor Norte de Alta Velocidad. Tramos: Valladolid-León y Venta de Baños-Burgos”.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104.3 de la LCSE.

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 106.5 de la LCSE.

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 dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.