



**Recurso nº 341/2014**

**Resolución nº 407/2014**

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 23 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 D. J.A.P.R., en representación de Instalaciones Inabensa, S.A. (en lo sucesivo, UTE Ansaldo-Inabensa 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 *“Ejecución de las obras y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección de tren, telecomunicaciones fijas, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares y de protección y seguridad para el tramo La Robla-Pola de Lena del Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad”* (Expediente: 4.13/20505.0062), 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 el día 10 de diciembre de 2013, licitación por procedimiento abierto para contratar la redacción de los proyectos, la ejecución de las obras y el mantenimiento de instalaciones en el tramo La Robla-Pola de Lena del Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad. El valor estimado del contrato asciende a 58.598.425,03 €, con una duración de 30 meses. A la licitación referida se presentaron y fueron admitidas cinco ofertas, entre ellas la de la UTE recurrente y la de la UTE Siemens Rail Automation, S.A.U. - Thales España Group, S.A.U. (UTE Thales-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).

**Tercero.** En la valoración de los criterios no evaluables mediante fórmulas (máximo de 25 puntos), a la oferta presentada por la UTE Ansaldo-Inabensa se le asignó una puntuación de 19,60 puntos; la UTE Thales-Siemens obtuvo 22,23 puntos. Tras la apertura de las ofertas económicas el 13 de febrero de 2014, se constata que tres de ellas presentan bajas entre el 2,47% y el 4,10%; la de la UTE Ansaldo-Inabensa, supone una baja del 16,68% y la oferta restante del 49,70%. De acuerdo con la cláusula 14 del Pliego de condiciones particulares (PCAP), estas dos ofertas se entienden incursas en presunción de anormalidad, al superar en más de 10 puntos la *“baja de referencia”* (BR). La baja media de las cinco ofertas era del 15,19% y la *baja de referencia* del 6,56%. Esta BR se obtiene como media de cuatro de las ofertas; no se computa la oferta más baja que se aparta significativamente de la media, todo ello, de acuerdo con las fórmulas indicadas en la mencionada cláusula.

De acuerdo con dicha cláusula, la Comisión de Valoración solicitó a la UTE recurrente 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-Inabensa 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, y una empresa como Inabensa, con experiencia contrastada en las instalaciones de energía, obra civil y telecomunicaciones”*. Para los principales capítulos del proyecto indica las razones que justifican su oferta:

- En los sistemas de señalización, Ansaldo STS, dispone de experiencia en proyectos similares, que detalla, que le permiten disponer de una tecnología *“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 el sistema de telecomunicaciones fijas y en el de video-vigilancia cuenta con acuerdos ventajosos con los suministradores. La instalación de telecomunicaciones y del equipamiento de energía se hará con personal propio.
- En cuanto al capítulo de edificaciones y obra civil, propondrá la utilización de arquetas de fabricación propia, homologadas por ADIF; manifiesta también que dispone de capacidad para la fabricación de los cuadros eléctricos.

Concluye que también *“se ha buscado la estructura de UTE más adecuada a las necesidades del proyecto, optimizando los gastos generales de la misma”* y que *“Ansaldo STS, empresa líder mundial en señalización de Alta Velocidad ferroviaria e Inabensa, perteneciente a ABENGOA, empresa multinacional líder en su sector, garantizan la ejecución de la obra según la oferta presentada”*.

**Quinto.** El informe técnico de ADIF, de 7 de marzo, sobre las justificaciones de las dos ofertas incursas en presunción de anormalidad propone que no se acepte ninguna de ellas. Respecto a la UTE Ansaldo-Inabensa considera que los argumentos aportados *“resultan del todo genéricos ya que no se especifican los costes reales de materiales, mano de obra y subcontratación... por lo que resulta imposible determinar si la oferta económica en relación a la prestación resulta o no desproporcionada”*. Señala también que *“en la solución técnica ofrecida por Ansaldo... deben realizarse importantes actuaciones de adecuación de las instalaciones existentes,... que deberán ser necesariamente subcontratadas, no tratándose en la oferta la justificación de los costes de estas subcontrataciones”*. Por último, resalta *“una serie de carencias detectadas en la oferta técnica lo que podría dar lugar a riesgos para la adecuada ejecución de la obra”* Señala esas carencias en la relación de suministradores; plantas de producción de materiales y fuentes de suministro; unidades o partes de la obra que realizará bajo subcontratación; medios técnicos y humanos que se asignarán a cada una de las fases de la obra y lagunas en la memoria de seguridad y salud y en el programa de actuaciones medioambientales.

**Sexto.** El 19 de marzo de 2014, la Comisión de Valoración, hace suyas las conclusiones del informe anterior; considera que la oferta de la UTE Ansaldo-Inabensa no puede ser

aceptada y propone la adjudicación a la UTE Thales-Siemens cuya oferta presenta una baja del 4,10%. Así lo acuerda el órgano de contratación el 28 de marzo. En la notificación de la adjudicación, remitida a la recurrente el 4 de abril, se hace constar que: *“La proposición presentada por esa entidad ha sido excluida del proceso de adjudicación, por No ser la oferta económicamente más ventajosa, encontrándose incurso en temeridad”*. Se añade que quedan a su disposición el desglose de las puntuaciones, *“junto con la descripción de las razones por las que ha resultado descartada finalmente su oferta”*. Con esa disposición y en respuesta a la petición formulada por la UTE recurrente, el 14 de abril se le dio traslado por correo electrónico de la resolución de adjudicación y del informe justificativo de su exclusión.

**Séptimo.** El 24 de abril de 2014 se presenta en el registro del Tribunal escrito de la UTE Ansaldo-Inabensa de interposición de recurso contra el indicado acuerdo de adjudicación, previamente anunciado al órgano de contratación. Considera que la oferta presentada es viable técnica y económicamente, está sustentada por dos empresas de reconocido prestigio y solvencia y está dentro de los precios vigentes en el mercado:

- 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 (16,68%) *“es muy inferior a las bajas ofertadas y adjudicadas en todos los demás proyectos, resultando en temeridad simplemente por el hecho de que tres de las cinco ofertas presentadas y admitidas proponen unas bajas muy inferiores a las que se han ofertado en los otros proyectos de referencia”*. Resalta que su oferta incurre en presunción de temeridad *“por tan sólo 12 centésimas, lo que significa que la baja ofertada es únicamente 70.612,24 € inferior al umbral que marca el pliego para determinar la presunción de temeridad, y ello en un contrato de más de 56 millones y medio de euros”*.
- Resalta también que su oferta era solo un punto y medio porcentual por debajo de la media de las cinco ofertas, aunque al ser el número de licitadores igual a cinco, se atendió a la *baja de referencia* de acuerdo con el PCAP, pero *“la finalidad del mecanismo de bajas temerarias no es otra que excluir aquellas ofertas cuyo precio impida la ejecución del contrato y, siendo esto así, no alcanzamos a comprender cómo 70 mil euros de menos pueden impedir la ejecución de un contrato de más de 47 millones,...”*.

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

- ADIF no justifica *“por qué estima que dos empresas del prestigio y la solvencia de Ansaldo STS e Instalaciones Inabensa no podrían acometer un contrato de más de 47 millones de euros por haber ofertado un precio tan sólo setenta mil euros más barato que el umbral de temeridad”*.
- En el informe técnico se reitera que no se concretan los costes de las diferentes partidas, pero *“lo exigible en esta justificación no es un detalle numérico de costes sino información sobre condiciones de ejecución que permitan ofertar el precio propuesto,..”*
- La experiencia acumulada de los miembros de la UTE recurrente *“no puede ser un argumento genérico como pretende ADIF, pues es evidente que esa experiencia les permite disponer de tecnología propia, tener mayor capacidad para analizar riesgos y costes y, en definitiva, prescindir de numerosos gastos”*.

Por último, respecto a las afirmaciones que hace ADIF sobre supuestas deficiencias de la solución técnica ofrecida y de carencias de la oferta técnica, recuerda que esa oferta técnica *“fue analizada y evaluada por ADIF Alta Velocidad en el momento oportuno del procedimiento de licitación, otorgando a dicha oferta técnica una puntuación aceptable desde el punto de vista del cumplimiento con creces de los mínimos exigidos por los pliegos del concurso,..”*. Entiende que esos defectos y carencias pudieron suponer una minoración de la puntuación técnica a otorgar a la oferta, pero si hubieran supuesto una reducción de la calidad de la prestación que impidiera su viabilidad, *“no debería haber otorgado a la proposición... la puntuación técnica mínima exigida, ni... servir en ningún caso para justificar la exclusión de la oferta... por supuesta temeridad”*.

La UTE recurrente 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... pudiera no ser cumplida”*. Solicita que se anule su exclusión y la adjudicación recurrida y se ordene la adjudicación del contrato a la UTE Ansaldo-Inabensa.

**Octavo.** El 30 de abril se recibió en este Tribunal copia del expediente junto al preceptivo informe del órgano de contratación. Este informe es casi idéntico a otro anterior de ADIF

sobre un recurso similar, también formulado por una UTE con participación de Ansaldo STS e Inabensa (recurso nº 333/2014) contra su exclusión por baja temeraria -aunque mucho más elevada- en otra licitación.

Considera ADIF de nuevo 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”*.

Sobre 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, como en el recurso anterior citado, a diversas incidencias en la ejecución del contrato más importante adjudicado a Ansaldo STS en la red de alta velocidad española: 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.

Respecto a las comparaciones con otros proyectos, ADIF considera que dado el alcance diverso de los contratos, no pueden asimilarse directamente las bajas totales de los mismos.

En cuanto al escaso margen de la oferta sobre el umbral de temeridad entiende ADIF que *“es necesario ponerlo en relación con el conjunto de aspectos que caracterizan la oferta presentada y las justificaciones sobre ella aportadas. Así, principalmente, las distintas carencias de la oferta y las justificaciones meramente genéricas, vienen a conllevar la no consideración de las justificaciones aportadas sobre la oferta”*. Destaca que *“debido a la dependencia tecnológica e interfaces con los enclavamientos de la Red convencional en los extremos de la línea contratada, este aspecto se considera un elemento crítico que pudiera situar en una posición de poder ofertar una mayor baja que el resto de licitadores. Pero, por el contrario, es el resto de licitadores quien cuenta con experiencia en esta materia y no, precisamente, el recurrente”*. La UTE recurrente deberá subcontratar una parte importante de las actuaciones *“por lo que difícilmente puede obtener condiciones excepcionalmente favorables”*.

Considera ADIF que el hecho de que Ansaldo STS cuente con tecnología propia y tenga implantado en España el sistema requerido, no supone ningún elemento diferenciador con respecto a otros licitadores y que la justificación del precio presentada *“está basada únicamente en aspectos cualitativos insuficientes para determinar la no temeridad de la misma”*.

Señala también que las particularidades en el trazado de la obra, *“implican una mayor complejidad en el acceso a los puntos de trabajo,... que tendrán como consecuencia unos menores rendimientos y su correspondiente repercusión en los costes de ejecución de la obra”*. Reitera por último que existen una serie de carencias detectadas en la oferta técnica, *“que no han sido tenidas en cuenta en las justificaciones aportadas”* y concluye que *“ADIF ha seguido en todo momento, el procedimiento establecido... 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”*.

**Noveno.** El 8 de mayo de 2014, la Secretaría del Tribunal, dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones. Así lo ha hecho la adjudicataria (UTE Thales-Siemens), para solicitar la desestimación de la reclamación presentada. Considera, en síntesis, que sobre un presupuesto de licitación ya muy ajustado (con un cuadro de precios inferior en media en un 15% respecto del aplicable en 2011), la recurrente *“suma una baja de casi 9,5 millones de euros. Al ser requerido para que justificara la viabilidad de ejecutar una oferta de tan bajo precio... respondió con un informe genérico que aborda únicamente partidas del proyecto que resultan irrelevantes desde el punto de vista técnico y económico. Así, además de que no se puede conocer el supuesto ahorro que habría obtenido el Consorcio en esas partidas (porque no se aporta dato cuantitativo alguno ni siquiera una estructura básica de costes), lo cierto es que por mucho ahorro que obtuviese en las partidas y capítulos que cita en su Informe nunca justificaría la baja ofertada, ya que se trata de capítulos menores del proyecto y de los que desde el punto de vista económico nunca se podría extraer un ahorro significativo”*. Respecto a las carencias técnicas de la oferta presentada por la recurrente -a las que se refiere también el informe técnico que justifica la exclusión-, considera que la UTE Ansaldo-Inabensa no dice nada en su recurso, *“consciente de que realmente ha ofertado*

*un precio tan bajo a costa de reducir calidades e incluso prestaciones imprescindibles para la correcta ejecución del proyecto*". Llama la atención además sobre el hecho de que en licitaciones comparables realizadas por ADIF en los últimos meses la recurrente ha presentado precios más elevados y en línea con los ofrecidos en esta licitación por la UTE adjudicataria y *"sabe que esos son los precios de mercado y que mucho más no se puede bajar, pero en este proyecto concreto lo ha intentado sacrificando elementos técnicos esenciales del proyecto"*. Concluye por ello que debe confirmarse el acuerdo de adjudicación puesto que ADIF ha excluido correctamente la oferta de la UTE Ansaldo-Inabensa al presentar precios anormalmente bajos y no haberse acreditado la viabilidad de su correcta ejecución.

**Décimo.** El 9 de mayo el Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 104.6 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.

No obstante, debe precisarse que existe un límite a esa competencia, respecto a la pretensión de la recurrente de que se ordene la adjudicación del contrato en su favor. Como hemos señalado en múltiples resoluciones (como referencia la 191/2012, de 12 de septiembre), la función del Tribunal es *"exclusivamente una función revisora de los actos recurridos..., pero sin que en ningún caso pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación,...* so pena de incurrir en incompetencia

*material sancionada con nulidad radical*". Por tanto, debe inadmitirse dicha pretensión por falta de competencia de este Tribunal.

**Segundo.** La UTE Ansaldo-Inabensa 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 4 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 4 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 4 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 considerarse 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, 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-Inabensa

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 cinco ofertas y presentar bajas muy inferiores tres de ellas, la *"baja de referencia"*, sólo toma en cuenta cuatro de las ofertas y la media de éstas 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 la cláusula 14 del PCAP y aunque la baja sea ligeramente superior al umbral de temeridad, es obligado seguir el procedimiento previsto en la cláusula indicada.

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. No se rescindió ese contrato y ni los modificados aprobados, ni la prolongación admitida de plazos 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 14 del PCAP establece en términos similares el procedimiento a seguir con las ofertas presuntamente anormales:

*“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-Inabensa 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". El informe de ADIF, desecha las justificaciones aportadas por la UTE recurrente, fundamentalmente porque "no se especifican los costes" o "no ha presentado un estudio económico o presupuesto... que justifiquen objetivamente su oferta económica", ni aporta "datos objetivos como los costes de los materiales,... de la mano de obra,... de las subcontratas... ". 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 pueda ser cumplida, sino porque no se proporcionan 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 favorables considerados en capítulos de gasto relevantes.

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, sino que, en los capítulos de gasto más significativos (sistemas de señalización; sistema de suministro de energía; edificaciones y obra civil), el informe se limita a rechazar las mismas porque no se especifican o concretan los costes reales de materiales, mano de obra, etc., en cada capítulo.

Pero, como ya hemos señalado, 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 desproporción es mínima y las justificaciones y los argumentos aducidos por la UTE Ansaldo-Inabensa, no cabe calificarlos, como hace el informe técnico como “genéricos”. Más bien se deben calificar como *condiciones excepcionalmente favorables* las señaladas en la justificación sobre experiencia y disposición de una tecnología propia, ejecución simultánea de proyectos similares, descuentos de proveedores y utilización de personal propio en determinadas instalaciones.

Las justificaciones aportadas por la recurrente, se refieren a diversos capítulos de gasto. Contra lo alegado por la UTE adjudicataria, no todas ellas se refieren a “*pequeñas partidas*” del proyecto. No deben calificarse así las relacionadas con los sistemas de señalización o de edificaciones y obra civil.

Por otra parte, el argumentar -como se hace en el informe técnico y se reitera en el informe de ADIF sobre el recurso y en las alegaciones de la UTE adjudicataria-, que en la solución técnica presentada por Ansaldo no se contemplaba el equipamiento en los extremos de la línea, o que se detectaron carencias en su oferta técnica, son consideraciones que ya fueron o debieron haber sido tenidas en cuenta en la valoración de la oferta técnica. Tales deficiencias o carencias no supusieron la exclusión de la recurrente por incumplir las exigencias de los pliegos, sino que se le asignaron 19,60 puntos (sobre un máximo de 25 puntos).

La identificación de la oferta económicamente más favorable es la determinada con los criterios de evaluación definidos en el PCAP, donde la valoración global se obtiene como suma de la puntuación técnica (hasta 25 puntos), renuncia a la revisión de precios (15 puntos) y oferta económica, en la que se asignan 75 puntos a la oferta más económica, no rechazada como temeraria, y el resto de las ofertas se puntúan en proporción directa a la baja presentada en relación con la primera.

Resulta contrario a los principios rectores de la contratación que, una vez puntuada y admitida una oferta técnica, se consideren las deficiencias de la misma como elementos determinantes del juicio sobre la justificación de la oferta económica. Más bien a la inversa, esas deficiencias técnicas, no invalidantes de la oferta, podrían justificar que el precio propuesto fuera más bajo y es el órgano de contratación el que ha definido en los pliegos la combinación deseada de factores técnicos y económicos para la evaluación global de las ofertas y la determinación de la económicamente más favorable.

**Octavo.** Por tanto, tal como se ha expuesto en el fundamento anterior, una vez examinadas las justificaciones de la recurrente sobre su oferta económica, este Tribunal entiende que el informe en el que se fundamenta la exclusión no contradice las mismas ni argumenta de manera suficiente la convicción de ADIF de que la proposición de la UTE recurrente no pueda ser cumplida satisfactoriamente.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. F.F.-A.D.I., en representación de Ansaldo STS España, S.A.U. y D. J.A.P.R., en representación de Instalaciones Inabensa, S.A., 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 *“Ejecución de las obras y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección de tren, telecomunicaciones fijas, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares y de protección y seguridad para el tramo La Robla-Pola de Lena del Corredor Norte-Noroeste de Alta Velocidad”*, anular dicho acuerdo y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas económicas, que debe incluir también la de la UTE recurrente.

**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 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.