



Expte.: R-28/2017

ACUERDO 48/2017, de 11 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se estima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por A.A.E. en representación de “THYSSENKRUPP ELEVADORES S.L.U.” frente a la adjudicación del contrato de Mantenimiento de 81 puertas automáticas instaladas en el Hospital Reina Sofía y diversos Centros de Salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el Área de Salud de Tudela.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de enero de 2017 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato de Mantenimiento de 81 puertas automáticas instaladas en el Hospital Reina Sofía y diversos Centros de Salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el Área de Salud de Tudela.

SEGUNDO.- El día 24 de abril de 2017 se notificó a la interesada la Resolución 363/2017, de 7 de abril del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, adjudicación del procedimiento de referencia, a “ORONA S. COOP”.

TERCERO.- El día 27 de abril de 2017 se solicitó por parte de la reclamante la motivación de la resolución de adjudicación y el día 2 de mayo de 2017 recibió por correo electrónico el informe de valoración referido al tiempo dedicado a cada revisión.

CUARTO.- El día 4 de mayo de 2017 la interesada interpone reclamación en materia de contratación pública ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, en la que señala su disconformidad con la adjudicación con base en los siguientes argumentos:

El órgano de contratación solicitó a la reclamante justificación de la viabilidad de su oferta anormalmente baja, y presentada la pertinente justificación, la única respuesta recibida ha sido la resolución de adjudicación a favor de “ORONA S.COOP”. Por ello, entiende que no se han cumplido los requisitos establecidos por el artículo 92.5 de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), al no explicitarse motivadamente la decisión que se adopta, puesto que la única razón que esgrime es una característica que no es exigible ni consta en las condiciones de la licitación, como es el tiempo de revisión, para justificar una exclusión arbitraria, a quien ha presentado la mejor oferta económica. La parte del informe que han recibido, señala, hace referencia exclusivamente a su representada y no a las otras dos ofertas por lo que no les es posible comparar con la justificación dada por otros proponentes, entre los que se encuentra el adjudicatario.

El reclamante no entiende por qué el órgano de contratación considera que una oferta puede ser cumplida o no, siendo todas las empresas que se encuentran en situación de anormalidad multinacionales con muchos años en el campo de mantenimiento con sobrada solvencia técnica y económica a las que no cabe poner en duda su voluntad, medios o cualidades para ejecutar el contrato.

Asimismo, argumenta que no es procedente desechar la oferta en quince líneas, acogándose para ello a unos tiempos de revisión no especificados ni valorables, por cuanto estamos ante una licitación en la que lo único que se valora es el precio. Por lo tanto, considera que no cabe utilizar la justificación de una baja anormal para realizar una valoración técnica y escoger la propuesta que más se acomoda al criterio técnico de turno, lo que desvirtuaría la propia licitación, en la que no se prevé realizar un análisis de las prestaciones ofrecidas por cada empresa en la justificación de sus ofertas.

En consecuencia, alega que la entidad contratante se ha excedido el ámbito propio de la discrecionalidad técnica al elegir a la empresa que dedica más tiempo a la revisión, sin que en ningún momento se haya afirmado ni acreditado que en el tiempo de revisión que propone la recurrente no se puedan realizar los trabajos objeto de la licitación.

Por todo ello, solicita la anulación de la adjudicación realizada, procediendo a realizar una nueva adjudicación.

QUINTO.- El día 30 de mayo de 2017 el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea presenta el expediente del procedimiento de contratación junto con escrito de alegaciones, en el que señala que la exigencia de motivación de los actos administrativos viene dada por el artículo 92.5 LFCP y el artículo 35 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y que la ausencia de tal motivación, en cuanto defecto de forma, puede integrar un vicio de anulabilidad o una mera irregularidad no invalidante, siendo lo determinante a este respecto la existencia o no de indefensión en el interesado, conforme señala el artículo 48.2 LPAC.

Así, considera que la motivación de los actos administrativos puede realizarse incorporando los informes que les sirven de base, sin perjuicio de que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha matizado esta obligación de incorporar los informes en el sentido de considerar que si tales informe constan en el expediente administrativo y el destinatario ha tenido cumplido acceso al mismo, la motivación mediante la técnica “in aliunde” satisface las exigencias de motivación pues permite el conocimiento por el receptor del acto de la justificación de lo decidido por la Administración.

Afirma la entidad contratante que en este caso, cuando el propio licitador reconoce haber tenido acceso al informe de valoración en el que consta la justificación de la desestimación de la oferta del licitante, es posible presumir que ha podido conocer con suficiente amplitud los motivos por los que no se le adjudicó el contrato de asistencia objeto de la presente reclamación, de manera que a su juicio no concurre la mencionada indefensión.

Por otra parte, la entidad contratante conviene en que no se menciona en el pliego el tiempo mínimo de dedicación a las operaciones de mantenimiento, pero al tratarse de un contrato exclusivamente de mano de obra, se deduce claramente el coste por puerta. Si se cumple con el convenio de los trabajadores en los costos de mano de

obra, se puede ver el tiempo que se estima de dedicación a las operaciones objeto del contrato. De esta manera, aseveran, el tiempo de dedicación ofertado es insuficiente en comparación con el ofrecido por otros licitadores y con el que actualmente se dedica a este mismo mantenimiento, de cuyos datos se partió para configurar el expediente de contratación. En apoyo de esta afirmación, señalan que el año pasado se intentó un procedimiento negociado con precios similares y no pudo finalizarse porque las empresas invitadas, fabricantes de las puertas, presentaron ofertas superiores al importe máximo de licitación y de hecho no han presentado oferta a este procedimiento.

De todo lo anterior, concluyen que resulta evidente que la exclusión de la oferta se fundamenta en la falta de justificación para la realización del contrato y, habiéndose cumplido los trámites exigidos en el artículo 91 LFCP y entendiendo que existe motivación en el acto de exclusión y que éste es racional y razonable, no arbitrario, no es posible la sustitución del juicio técnico del informe, ni de la decisión sobre la posibilidad de cumplimiento o no de la oferta rechazada, que corresponde al órgano de contratación, por lo que la reclamación ha de ser desestimada.

SEXTO.- El día 2 de junio de 2017 se procedió a dar trámite de audiencia al resto de interesados en el procedimiento y dentro del plazo establecido para ello, “ORONA S. COOP.” presentó escrito de alegaciones en el que, en resumen, señala lo siguiente:

En relación con la motivación de la resolución de adjudicación del contrato, afirman que debe entenderse suficiente y adecuada para que la reclamante pudiera conocer los motivos que han llevado a la Administración a adjudicar el contrato a “ORONA S.COOP” máxime teniendo en cuenta que el único motivo por el que la justificación de la reclamante no fue admitida fue que los tiempos de revisión para el mantenimiento preventivo de las puertas objeto del contrato eran demasiado ajustados y que en la parte del informe relativa a los mismos se mencionaba qué tiempo de revisión manejaban las otras dos licitadoras. El órgano de contratación ha detectado que los tiempos propuestos por la reclamante afectarían a la ejecución del contrato de tal modo que impedirían un normal desarrollo del mismo. Además, esa consideración se ha

realizado de forma racional, motivada y razonada y ha sido contrastada con la información proporcionada por los demás licitadores.

De acuerdo con la interesada, cabe afirmar que de la oferta de la reclamante se deduce claramente que la misma no puede ser cumplida, y por lo tanto resulta inviable, porque es imposible realizar una revisión de mantenimiento preventivo en un hospital o centro de salud en el tiempo propuesto por la reclamante. Al haber realizado una baja tan acusada en relación con el resto de bajas, entienden que la justificación de su viabilidad debiera haber sido mucho más rigurosa, explicando con detalle cómo prevé posible realizar las revisiones necesarias en escasos 30 minutos. Según afirman, es el licitador quien debe demostrar la viabilidad de la oferta percibiendo únicamente el precio que hubiera propuesto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP), las decisiones que adopten los Organismos Autónomos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, entre los que se encuentra el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos están sometidas a las disposiciones de la citada Ley Foral y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador participante en el procedimiento de adjudicación, cumpliendo con ello el requisito establecido en el artículo 210.1 de la LFCP de estar interesado en la licitación y adjudicación del contrato y basa su reclamación en motivos contemplados por el artículo 210.3 de la LFCP.

TERCERO.- La reclamación fue presentada el día 24 de abril de 2017, dentro del plazo de diez días naturales fijado por el artículo 210.2.b) de la LFCP, para la interposición de la reclamación y se fundamenta en la infracción de las normas de

publicidad, concurrencia y transparencia de la licitación y en particular de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, de acuerdo con el artículo 210.3.c) LFCP.

CUARTO.- La primera de las alegaciones del reclamante se refiere a la falta de motivación de la resolución que adjudica el contrato, amparándose en lo preceptuado en los artículos 91.1 y 92.5 de la LFCP, manifestando que desconoce tanto las razones por las que el órgano de contratación considera que la oferta del adjudicatario, también incurso en anormalidad, puede ser cumplida y las otras no, como las justificaciones dadas por los otros licitadores incursos en anormalidad.

Efectivamente, la resolución debe estar motivada y así se regula en el artículo 92.5 de la LF 6/2006 en los siguientes términos: *“La resolución de adjudicación contendrá, al menos, los motivos por los que se ha rechazado una candidatura u oferta, las características o ventajas de la oferta seleccionada y la fecha en que la adjudicación adquirirá plena eficacia, y se notificará a los interesados de conformidad con lo dispuesto en la legislación reguladora del procedimiento administrativo”*.

A su vez, el art 35 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas claramente recuerda la regla tradicional de derecho administrativo en el sentido de que la motivación requiere de una “sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho” que permitan al destinatario del acto conocer los argumentos utilizados por el órgano de contratación para, en su caso, poder impugnarlo.

Debemos tener en cuenta además que la motivación puede realizarse in aliunde, como precisa el art 88 de la Ley 39/2015 que dispone, respecto del contenido de los actos administrativos que: *“6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.”*

Añadiremos que la motivación no precisa un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para

poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Finalmente, indicar que cuando en un procedimiento de licitación se presente una oferta anormalmente baja, como en el proceso que analizamos, según el art. 91 de la LFCP, antes de rechazar la oferta con valores anormales es preciso seguir un procedimiento contradictorio, con el fin de evitar que se rechace la oferta sin comprobar antes su viabilidad, por ello se comunicará dicha circunstancia a todos los licitadores afectados para que presenten las alegaciones oportunas y a la vista de las alegaciones de los licitadores y previo el asesoramiento técnico oportuno se resuelva *motivadamente* sobre la admisión de la oferta.

Por tanto, lo que debemos comprobar es si la resolución recurrida está motivada conforme a los criterios expuestos. La citada resolución establece lo que sigue:

“RESOLUCIÓN 363/2017, de 7 de abril, del Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se autoriza el gasto y se adjudica el contrato de asistencia para el mantenimiento de 81 puertas automáticas instaladas en el Hospital Reina Sofía de Tudela y en diversos Centros de Salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el Área de Salud de Tudela, para el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de diciembre de 2017.

La Unidad Gestora propone la adjudicación del citado contrato a la empresa Orona, S.Coop.

El Jefe del Servicio de Gestión Económica y Servicios Generales del Área de Salud de Tudela propone autorizar un gasto de 12.141,14 €, IVA 21% incluido, para el citado contrato.

Consta la conformidad del Subdirector de Aprovisionamiento, Infraestructuras y Servicios Generales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y de la Intervención Delegada en el Departamento de Salud.

En virtud de las facultades conferidas por los Estatutos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, aprobados por Decreto Foral 171/2015, de 3 de septiembre,

RESUELVO:

1º.- Aprobar las Condiciones Esenciales que rigen el contrato de asistencia para el mantenimiento de 81 puertas automáticas instaladas en el Hospital Reina Sofía de Tudela y en diversos Centros de Salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el Área de Salud de Tudela, para el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de diciembre de 2017, con posibilidad de prórrogas anuales, de mutua acuerdo, hasta el 31 de diciembre de 2020.

2º.- Autorizar un gasto de 12.141,14 €, IVA 21% incluido, para esta contratación.

3º.- Adjudicar el citado contrato a la empresa Orona, S. Coop., con NIF: F20025318, por un importe de 12.141,14 €, IVA 21% incluido, para el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de diciembre de 2017.”

De la simple lectura de la resolución de adjudicación se puede constatar que no se detalla la puntuación obtenida por las diferentes proposiciones, respecto de los licitadores descartados se omite “*la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura*”, tampoco se incluyen las ventajas de la oferta seleccionada ni se motiva debidamente la adjudicación a una oferta también considerada anormalmente baja, limitándose a autorizar el gasto y adjudicar el contrato de asistencia a la empresa “*ORONA, S. COOP*” y por tanto no se cumple rigurosamente con lo preceptuado los artículos 91.1 y 92.5 de la LFCP.

Al respecto, la entidad contratante alega que la normativa y la jurisprudencia permiten la motivación in aliunde, como se contempla en el art 88.6 de la Ley 39/2015, añadiendo que habrá anulabilidad si la falta de motivación del acto genera indefensión (48.2 de la Ley 39/2015) por desconocer las razones que fundan la actuación administrativa dificultando su impugnación o disminuyendo las posibilidades de

defensa, concluyendo que en el presente caso, no ha existido indefensión, porque el recurrente ha tenido acceso al informe de valoración contenido en el expediente, en el que consta la justificación de la desestimación de la oferta del licitante y por tanto se puede presumir que el reclamante ha conocido con amplitud los motivos por los que no se le adjudicó el contrato.

Por su parte, la adjudicataria reconoce ser cierto que el órgano de contratación sólo dio traslado a la reclamante de la parte de la valoración que le atañía, pero alega que en esa parte del informe se mencionaba qué tiempos de revisión manejaban las otras dos licitadoras en oferta anormalmente baja y por tanto, la reclamante ha podido valorar debidamente el motivo en el que se basó el órgano de contratación para no admitir la justificación de su baja.

Frente a ello debemos matizar que la reclamante ha tenido que requerir al órgano adjudicador para que, con posterioridad a la resolución, se le motive la decisión, y en su respuesta, únicamente se le remite el informe de valoración en la parte referida a su oferta, olvidando que conforme a lo previsto en los artículos 91.1 y 92.5 de la LFCP la resolución de adjudicación debe contener además de la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura, las características o ventajas de la oferta seleccionada y motivar debidamente la adjudicación a una oferta considerada anormalmente baja.

Por tanto, examinado el expediente, no resulta acreditado que el reclamante haya tenido acceso al informe de valoración completo con carácter previo a la reclamación y por tanto desconoce los motivos por los que el órgano de contratación realiza la adjudicación careciendo de toda la información suficiente para impugnarla en este aspecto.

Además, debemos analizar la alegación de la reclamante consistente en que desconoce la justificación dada por los otros licitadores incursos en anormalidad, entre los que se encuentra el adjudicatario, y por tanto desconoce por qué el órgano de contratación considera que una oferta puede ser cumplida y otra no.

Efectivamente, la resolución de adjudicación no incluye las ventajas de la oferta seleccionada ni tampoco se motiva debidamente la adjudicación a una oferta también considerada anormalmente baja en el informe de valoración, limitándose a manifestar que los costos son correctos y aceptables y por tanto considera viable la oferta en los siguientes términos:

“3.- La empresa ORONA S. Coop., presenta la descomposición económica de la oferta en varios apartados, costo del mantenimiento preventivo, costo del mantenimiento correctivo, costo de materiales fungibles e importe de los gastos generales y beneficio industrial, de una forma correcta y clara. El costo del mantenimiento preventivo lo basa en un tiempo de revisión por aparato de 50' tiempo considerado como correcto. El costo del mantenimiento correctivo lo justifica con el cálculo de cuatro avisos/año por puerta de media, con un tiempo de reparación de 457aviso, tiempo considerado correcto. Presenta unos gastos en fungibles aceptables y los gastos generales y beneficio industrial en el nivel de las otras ofertas.

El importe de la oferta supone una baja del 25% sobre el importe máximo de licitación considerando que su estudio es viable y su oferta admitida a la licitación.”

En definitiva, no consta acceso alguno al expediente de contratación por la parte reclamante con carácter previo a la reclamación y, por tanto, no queda acreditado que la entidad reclamante haya tenido el debido conocimiento de los motivos del acto que le permitan conocer todos los argumentos utilizados por el órgano de contratación para, en su caso, poder impugnarlo sin que disminuyan las posibilidades de defensa y así lo manifiesta el propio reclamante en su escrito de interposición, lo que conduce a este Tribunal a apreciar la existencia de indefensión de la parte reclamante por vulneración de la tutela jurisdiccional efectiva con la consecuencia de la retroacción de actuaciones al momento anterior a la causación del vicio.

Sin embargo, por razones de economía procedimental, procede entrar en el fondo de asunto para poder dilucidar si el informe de valoración justifica suficientemente tanto la decisión de excluir la oferta de la reclamante por considerarla

anormalmente baja, como la adjudicación a “ORONA, S. COOP” también incursa en anormalidad, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 91.1 y 92.5 de la LFCP.

QUINTO.- Como hemos recogido en numerosos acuerdos de este Tribunal (por todos véase el Acuerdo 61/2016, de 11 de noviembre) una vez apreciada por la entidad contratante la presunción de anormalidad en la oferta, conforme a la norma y al pliego que rige la licitación (ley del contrato, según reiterada jurisprudencia), el licitador debe ser requerido para justificar adecuadamente la viabilidad de la misma y esta justificación debe ser analizada técnicamente por la entidad adjudicadora de forma detallada, no bastando la simple admisión o inadmisión sin mayor motivación. Señalar también que la aplicación de la técnica de la baja anormal o desproporcionada en la valoración de las ofertas económicas tiene como finalidad procurar asegurar su viabilidad y el cumplimiento de las normas aplicables a la prestación que se contrata, así como que el precio del contrato corresponda con el del mercado (como impone el artículo 35.1 de la LFCP), todo ello a fin de garantizar, entre otros principios, el principio de la libre competencia (artículo 21 de la LFCP). De igual modo añadir que *“La valoración de si la oferta es o no anormal corresponde a la entidad contratante, operando en estos casos la discrecionalidad técnica de la que goza. Pero la discrecionalidad técnica no es un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste. Por ello, es competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al ejecutarla”* (Acuerdo 36/2015, de 19 de junio). En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señala que *“la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración, y que a tal respecto es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena*

medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que en una oferta determinada puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones ... para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador cuya oferta se ha considerado inicialmente como anormal o desproporcionada resulta infundado, o a apreciar que se ha incurrido en ese juicio en un error manifiesto y constatable...”.

Finalmente, debemos señalar, como hace el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución nº 338/2014, de 25 de abril, que si bien la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad, no se trata de que el licitador justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo. Obviamente, significa el Tribunal, *“tales argumentos o justificaciones deberán ser más profundos cuando mayor sea la desproporción de la oferta”*.

Aplicando estos fundamentos, expuestos sucintamente, al caso en cuestión, no podemos compartir las razones que se esgrimen en las alegaciones del órgano de contratación considerando justificada la exclusión de la oferta del reclamante contenida en el informe de valoración y que se basan exclusivamente en considerar bajo el tiempo de dedicación a cada revisión por puerta en el mantenimiento preventivo, que los considera bajos y no reales, insuficientes con el mantenimiento que se lleva actualmente de cuyos datos se partió para sacar la licitación. Al respecto debemos señalar que la justificación de la oferta anormalmente baja no puede servir para controlar la viabilidad técnica de las ofertas de los licitadores porque según el condicionado de la licitación el criterio de adjudicación se basa únicamente en el precio ofertado, no hay ofertas

técnicas y no se establecen tiempos mínimos de revisión, tal como consta en su cláusula 6 y en el epígrafe B de las condiciones técnicas que a continuación transcribimos:

“6.- Presentación de proposiciones.

Las proposiciones se presentarán en sobre único en el que se incluirán otros dos, debiendo estar todos ellos cerrados y firmados por el licitador o su representante, identificados en su exterior con indicación de la licitación a la que concurren y el nombre de la empresa, además lo dos sobres interiores irán identificados como "Sobre nº 1: Documentación Personal" que incluirá la documentación señalada para ese sobre y "Sobre nº 2: Documentación económica" que contendrá exclusivamente a oferta económica.”

Por otro lado, en las condiciones técnicas (epígrafe B del condicionado) para la ejecución del contrato de asistencia, se establece lo siguiente:

“1.- OBJETO DEL CONTRATO.

El objeto de este contrato es mantener las puertas automáticas reseñadas en el Anexo IV en condiciones óptimas de funcionamiento. Para ello, la empresa adjudicataria suministrará la mano de obra y piezas de recambio necesarias.

2.- ALCANCE.

Para lograr el objeto del contrato, se deberán minimizar las paradas que surjan, sobre todo en las puertas instaladas en las áreas quirúrgicas del Hospital, donde la atención será máxima.

El contrato contempla, de acuerdo a lo especificado en estos pliegos:

- Mantenimiento preventivo.

- Mantenimiento correctivo.

3. - CONDICIONES GENERALES.

- La instalación de las puertas automáticas comienza en la conexión eléctrica de las mismas, quedando excluida la acometida hasta el cuadro.

- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea facilitará, a los operarios autorizados para tal fin, el acceso a los lugares donde se encuentren las puertas automáticas, para la realización de los trabajos acordados.

- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea autorizará la reparación de los diferentes elementos de las puertas automáticas fuera de los Centros, previa justificación de tal medida, comunicada oralmente o por escrito a la Sección de Mantenimiento.

- Para las reparaciones exteriores, se confeccionará un parte o nota de entrega del material a reparar que será firmada por el técnico responsable de la empresa adjudicataria y, a partir de ese momento, el material o equipo quedará bajo su responsabilidad y viajará por cuenta de la empresa adjudicataria.

- La empresa adjudicataria se compromete a la adaptación de las puertas automáticas a las normas de seguridad vigentes y a los posibles cambios de reglamentación que puedan surgir durante la duración del presente contrato. Si ello conlleva un gasto económico, el presupuesto del mismo será previamente aprobado por la Sección de Mantenimiento.

- La empresa adjudicataria deberá confeccionar un parte de trabajo, tanto por mantenimiento correctivo como preventivo, por cada actuación que realice y lo entregará a la Sección de Mantenimiento. En este parte figurará la fecha, hora de llegada y partida, puerta revisada o reparada, tiempo y materiales empleados, posible causa de la avería y estado en que queda la puerta, tanto en su funcionamiento como en su seguridad.

- La Sección de Mantenimiento podrá destinar a una persona que acompañe al operario de la empresa adjudicataria durante su actuación.

- La Sección de Mantenimiento podrá supervisar los trabajos que se realicen en la forma que crea oportuna y sin limitaciones.

- La empresa adjudicataria facilitará la relación del personal autorizado para atender las necesidades de este contrato, indicando nombre y teléfono de contacto.

- El Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea podrá exigir la sustitución del personal autorizado por la empresa adjudicataria si éste incumple las normas de actuación, comete errores profesionales reiterados o se comporta incorrectamente.

- El personal de la empresa contratada deberá cumplir con las disposiciones vigentes en materia laboral y de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como las normas de funcionamiento de los propios Centros.

4.- CONDICIONES PARTICULARES.

4.1.- Mantenimiento Preventivo

- La empresa adjudicataria revisará los componentes metálicos, hidráulicos, eléctricos y electrónicos de todas las partes que componen las puertas, con una periodicidad de tres meses.

- La empresa adjudicataria, de acuerdo con la Sección de Mantenimiento, confeccionará un calendario de revisiones con fechas concretas. En principio, los meses para la realización de estas revisiones serán marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año. Se notificará a la Sección de Mantenimiento la fecha concreta con una antelación de cuatro días, con el fin de notificar las actuaciones a los usuarios afectados por las mismas.

- La empresa adjudicataria deberá realizar los trabajos preventivos de las puertas de las áreas quirúrgicas de tal manera que no se interrumpa el trabajo habitual. Para estas puertas, las actuaciones se realizarán en horario de tarde/noche o en festivos y fines de semana.

- Los trabajos de mantenimiento preventivo no podrán coincidir, sin autorización previa de la Sección de Mantenimiento, con reparaciones de las mismas.

- La empresa adjudicataria, en cada revisión, reflejará en un parte los puntos revisados a cada puerta, de acuerdo a lo especificado en el Anexo V.

- Serán por cuenta de la empresa adjudicataria la mano de obra y los gastos de desplazamiento, kilometraje, dietas, gastos de viaje, etc., derivados de las revisiones preventivas.

4.2.- Mantenimiento Correctivo.

- Tiempo de respuesta. Para la reparación de las puertas automáticas de los quirófanos, será de 4 horas, para el resto de puertas será de 12 horas.

- El adjudicatario atenderá los avisos de avería y procederá a su reparación en horario de 8 h a 18 h de lunes a viernes y de 9 h a 13 h los sábados.

- El adjudicatario explicará aquellas averías reiteradas y las causas de ellas.

- Las reparaciones que no lleven aportes de materiales serán por cuenta del adjudicatario. En el resto de reparaciones, serán facturados solamente los materiales, previa presentación del presupuesto correspondiente.

- Serán por cuenta de la empresa adjudicataria los gastos de desplazamiento, kilometraje, dietas, gastos de viaje, etc. derivados de las intervenciones correctivas.

- *No serán imputables a la empresa adjudicatario las averías derivadas de vandalismo, catástrofes, terrorismo, etc.*

- *Las puertas quedarán en perfecto estado de funcionamiento y seguridad al término del contrato”.*

De lo expuesto se deduce que el objeto del contrato es mantener las puertas automáticas en condiciones óptimas de funcionamiento y para ello se contempla un mantenimiento preventivo y otro mantenimiento correctivo, sin que conste, como hemos visto, un tiempo mínimo de dedicación por puerta en el mantenimiento preventivo y por ello la empresa, en su justificación, debe garantizar que realizará la revisión que asegure el trabajo realizado a satisfacción de la propiedad, no pudiendo exigirle un tiempo concreto de dedicación por puerta como se pretende.

A lo esgrimido debemos añadir que la finalidad básica de la normativa de contratación pública en la regulación de las ofertas anormalmente bajas es evitar que se puedan rechazar automáticamente dichas ofertas sin verificar previamente una comprobación de las mismas a efectos de determinar su posible cumplimiento porque considerar que una determinada oferta o proposición incluye valores anormales o desproporcionados es simplemente una presunción o un indicio de que esta oferta o proposición no se podrá cumplir. La decisión acerca de si una oferta puede o no cumplirse, no implica la libertad del órgano de contratación para admitir sin más una oferta incurso en anormalidad, sino que se requiere un informe técnico detallado que, sobre lo alegado por el licitador, ponga de relieve que esta anormalidad de la oferta no afectará a la ejecución del contrato y que, en ella, tampoco hay prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas de forma expresa (Acuerdo 5/2013, de 25 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

En el presente caso, el reclamante, al requerirle una explicación, lo hace extensamente justificando las razones del bajo precio de su oferta y así consta en el expediente, en las que incluso se señala que ***“El tiempo requerido y el coste para realizar el mantenimiento preventivo y correctivo es variable e imposible de determinar con certeza. Los valores incluidos se han obtenido del histórico de costes***

que tenemos registrado en nuestras aplicaciones informáticas para el tipo de instalaciones que se encuentran en el mismo rango de antigüedad, funcionamiento, características técnicas y marcas”. A ello se añade una extensa justificación con el siguiente índice:

1. *Justificación sobre la Valoración de la Oferta*
2. *Condiciones de la Valoración de la Oferta.*
 - 2.1. *Ahorro que permite el Procedimiento de Ejecución del Contrato.*
 - 2.2. *Ahorro que permiten las Soluciones Técnicas Aportadas.*
 - 2.3. *Ahorro por las Condiciones Excepcionalmente Favorables de que se dispone para ejecutar la Prestación.*
 - 2.4. *Ahorro por la Originalidad de las Prestaciones Propuestas.*
3. *Declaración Responsable de respeto a las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en el que se va a realizar la prestación.*
4. *Posibles Ayudas del Estado.*
5. *Solvencia económica.*
 - 5.1. *Informe de Instituciones Financieras.*
 - 5.2. *Declaración Responsable de Cifra de Negocios.*
6. *Capacidad y solvencia técnica y profesional.*
 - 6.1. *Acreditación de Medios Humanos.*
 - 6.2. *Acreditación de Medios Técnicos.*
 - 6.3. *Sistemas de Gestión de la Calidad en thyssenkrupp Elevadores*

Interesa resaltar su epígrafe 2.1. dedicado al Ahorro que permite el procedimiento de ejecución del contrato en el que se indica que: **“El procedimiento de revisión de mantenimiento de puertas automáticas que adjuntamos a continuación es totalmente original en el sector y optimiza los resultados, mejora el tiempo sin servicio para los usuarios por la realización de los trabajos de mantenimiento y aumenta la seguridad en el trabajo de los técnicos; produciendo importantes ahorro de tiempos y cumpliendo estrictamente con las prescripciones de los Pliegos que rigen el concurso, las indicaciones de cada fabricante y los exigentes controles de calidad aplicados por thyssenkrupp Elevadores.....En todo caso, se ha previsto asegurar en todo momento la**

adecuada revisión de todos los elementos incluidos en el Anexo V de los Pliegos. Al ser estos procedimientos, los estándares en el mantenimiento de los aparatos thyssenkrupp desde el año 2010, no deberemos incurrir en ningún gasto de implementación ni de utillaje, ni de personal puesto que estos procesos están ya implementados en nuestra delegación de zona de Navarra.”

De igual modo, en el epígrafe 2.3. se recoge el ahorro por las condiciones excepcionalmente favorables de que se dispone para ejecutar la prestación entre las que se señala el Conocimiento de las Instalaciones (a) la Justificación Estructural (b) y el Interés Estratégico – Comercial (c), y en el epígrafe 2.4 se indica el Ahorro por la originalidad de las prestaciones propuestas haciendo constar que *viene producida por la traslación de las mejores prácticas de otros contratos de instalaciones con usos similares, que propone y realizan nuestros departamentos de Ingeniería Post Venta, Control del Servicio que se traducen, como en este caso en importantes ahorros económicos para nuestros clientes.* A ello se añade una declaración responsable de respeto a las disposiciones relativas a la protección del empleo y las condiciones de trabajo vigentes en el lugar en el que se va a realizar la prestación (epígrafe 3).

Frente a estas justificaciones, el órgano adjudicador se ciñe a indicar lo que sigue:

La Unidad Gestora examina las alegaciones presentadas y expone lo siguiente: “1.- La empresa *THYSSENKRUPP ELEVADORES S.L.U.*, presenta la descomposición económica de la oferta en varios apartados, costo del mantenimiento preventivo, costo del mantenimiento correctivo, costo de otros conceptos e importe de los gastos generales y beneficio industrial, de una forma correcta y clara. El costo del mantenimiento preventivo lo basa en un tiempo de revisión por aparato de 30'. Este tiempo de dedicación a cada revisión por puerta, la unidad gestora lo considera bajo.

La empresa lo justifica en base a su experiencia en instalaciones en edificios públicos como estaciones de autobuses, ayuntamientos, universidades, etc. En este contrato un número muy importante de puertas se encuentran en las áreas quirúrgicas, quirófanos, paritorios, sus almacenes y pasillos limpios, donde la actividad, ocupación y condiciones de acceso y limpieza (cambio de ropa de los técnicos, limpieza de

escaleras a utilizar, etc.) requiere unos tiempos muertos que incrementan el propio de la revisión.

Los tiempos que dedican a cada revisión las otras dos empresas, SCHINDLER S.A. (45') y ORONA S. Coop. (50'), son superiores en un 50% y 66,66% respectivamente, lo que viene a corroborar el parecer de la Unidad Gestora.

Por estos motivos la Unidad Gestora no admite la justificación de la oferta, considerándola muy baja, basada en unos cálculos de tiempos bajos y no reales”.

A la vista de lo expuesto resulta claro que el informe de valoración emitido por la unidad gestora no cumple con los parámetros descritos anteriormente al no rebatir detalladamente las razones dadas por el licitador en su escrito justificando el bajo precio de su oferta y basar la exclusión de la recurrente en un tiempo bajo de dedicación a cada revisión por puerta en el mantenimiento preventivo, cuando en el condicionado de la licitación no se exigía un tiempo mínimo.

Por estas razones entendemos que la decisión de declarar como anormal la proposición y excluir la oferta del recurrente, no está suficientemente motivada y por tanto no se ajusta a Derecho, resultando arbitraria y procede por tanto admitir este motivo del recurso.

Subsiguientemente, no habiendo resultado ajustado a derecho el rechazo de la oferta de la reclamante, de conformidad con el artículo 126.3 LFCP, procede anular la Resolución de adjudicación del contrato y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión de la oferta de la entidad reclamante.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.2 de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Estimar la reclamación presentada por A.A.E. en representación de Thyssenkrupp Elevadores S.L.U. frente a la adjudicación del contrato de Mantenimiento

de 81 puertas automáticas instaladas en el Hospital Reina Sofía y diversos Centros de Salud del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea en el Área de Salud de Tudela, anulando la Resolución de adjudicación del contrato y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión de la oferta de la entidad reclamante.

2º. Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

3º. Notificar el presente Acuerdo a Thyssenkrupp Elevadores S.L.U., al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, así como al resto de interesados, a los efectos oportunos y publicarlo en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

Pamplona, a de 11 de agosto de 2017. LA PRESIDENTA, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Ana Román Puerta. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.