



Recursos nº 630/2014 C.A. Galicia 079/2014

Resolución nº 659/2014

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

En Madrid, a 12 de septiembre de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. C. O., en representación de EMPRESA MONFORTE, S.A. (en adelante, MONFORTE o la recurrente) contra la exclusión de su oferta y la consiguiente adjudicación del contrato de suministro, bajo la modalidad de *renting*, de varios vehículos para el Ayuntamiento de Culleredo (expediente UCP/2014/8) este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por parte del Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña) se convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el DOUE, en el Boletín Oficial de la Provincia y en el BOE los días 28 y 29 de marzo y 4 y 7 de abril de 2014, respectivamente, licitación para contratar, por procedimiento abierto, el suministro de diversos vehículos. El valor estimado del contrato se cifra en 345.123,97 euros. El precio anual de licitación (sin IVA) es de 86.280,99 €. Se presentaron tres ofertas, entre ellas la de MONFORTE.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público –cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, así como en las normas de desarrollo en materia de contratación. El contrato está sujeto a regulación armonizada, dado que su valor estimado es superior al umbral de 207.000 € establecido en el artículo 15.1.b) del TRLCSP.

Tercero. La cláusula 14.3.1 del Pliego de cláusulas administrativas (PCAP) indica que, cuando concurren tres licitadores se considerarán, en principio, desproporcionadas las



ofertas, *“que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de la media a la oferta más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales”*.

Cuarto. El 22 de mayo de 2014, tras valoración de los criterios técnicos y la posterior apertura de las ofertas económicas, se constató que la de MONFORTE (63.600 €) resultaba desproporcionada al ser inferior en un 12,5% a la media (una vez excluida la oferta más elevada) y en un 26,3% al precio de licitación. De acuerdo con lo dispuesto en el PCAP, se le requirió para que justificara la oferta económica.

La empresa recurrente remitió en el plazo habilitado un escrito en el que detallaba los ingresos y costes previstos según tipo de vehículos y acompañaba documentación justificativa de los cálculos: contratos de recompra; presupuestos de concesionarios para la compra de vehículos y de talleres para el mantenimiento y para la transformación de vehículos policiales.

Quinto. Sobre esa justificación, la Mesa de contratación solicitó informe técnico en el que se concluye que la oferta presentada por MONFORTE *“no podrá ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, debido a:*

- *La justificación del coste de transformación de los vehículos policiales, no incluye los componentes exigidos por el pliego de cláusulas técnicas.*
- *La justificación del coste de mantenimiento...*
 - o *Se hace con presupuestos de talleres ubicados a una distancia superior a la ofertada.*
 - o *No se desglosa el presupuesto dedicado a sustitución de neumáticos...*
- *No se justifica debidamente que el importe presupuestado para reparación de averías sea el adecuado para mantener los vehículos operativos...*

En la reunión de 10 de junio de 2014 la Mesa de contratación, a la vista del informe anterior, acordó proponer la exclusión de la oferta de MONFORTE y la adjudicación en favor de AUTOS IGLESIAS, S.L. cuya proposición, una vez descartada la de MONFORTE,



obtenía la mejor puntuación. La Resolución de adjudicación en tal sentido se adoptó el 11 de julio y se notificó a la recurrente el 17 de julio.

Sexto. Contra dicho acuerdo, el 5 de agosto de 2014, MONFORTE ha presentado en el registro de este Tribunal escrito de interposición de recurso especial, previamente anunciado al Ayuntamiento de Culleredo. Solicita que se anule su exclusión y la adjudicación consiguiente. Considera que:

- *“El plan de transformación de vehículos policiales..., desglosado con sus componentes,... cumple con las prescripciones técnicas rectoras.*
- *Los presupuestos de mantenimiento integral de vehículos,...*
 - o *se refieren a mantenimientos en concesionarios oficiales de la marca,...*
 - o *se desglosa el coste de ruedas por tipo de vehículo; asimismo... una simple operación matemática... arroja sin más la previsión de sustitución...*
- *Más difícil por su indeterminación y riesgo de arbitrariedad resulta...la última objeción realizada al respecto de que no se justifica que el coste de averías... sea el adecuado para mantener los vehículos operativos”. Hace notar que MONFORTE ha desarrollado “con éxito” desde el año 2008 el contrato con el Ayuntamiento de Culleredo y detalla el gasto anual de reparación de averías.*

Acompaña informe pericial que concluye que la oferta de MONFORTE está ajustada a las prescripciones técnicas del pliego y los valores utilizados se ajustan a los de mercado.

Séptimo. El expediente administrativo se recibió en el Tribunal el 8 de agosto de 2014, junto al correspondiente informe del órgano de contratación. Ratifica las conclusiones del informe técnico en que se funda la falta de justificación de la oferta y, respecto a las alegaciones de la recurrente y los nuevos documentos aportados, manifiesta que:

- Se aporta ahora una certificación de que los elementos ofertados para la transformación de vehículos policiales se adaptan a las prescripciones del pliego, pero *“basta la mera comparación entre presupuesto y pliego (realizada en el informe técnico) para comprobar que no es así”*. Considera además que, *“en este caso, este documento ya pudo y debió aportarse al ser requerido en trámite de audiencia para desvirtuar la presunción de valores desproporcionados...”*.



- Respecto a los concesionarios sitios en Lugo *“no es admisible argumentar que los valores son válidos también para los concesionarios ubicados en A Coruña, dado que el hecho en cuestión no es el valor sino la distancia a la que se encuentran...”*. Y sobre el coste de los neumáticos el informe pericial *“aporta una serie de cálculos y estimaciones que debió de justificar en el momento de presentar la documentación... y no pretender que se realicen labores de interpretación en su interés a los efectos de obtener una mejor valoración de su propuesta”*.

En cuanto a la referencia de la recurrente a que ha estado desarrollando un suministro de similares características desde el año 2008, prorrogado en el año 2012 hasta la actualidad, señala que la prórroga vino obligada por la reducción del gasto que hubo de acometer el Ayuntamiento y que la empresa ha sido sancionada *“por el retraso en las reparaciones de los vehículos y la no sustitución de los mismos... Y parece olvidar por último, el deficiente mantenimiento al que ha sometido a determinados vehículos, entre ellos los policiales, como atestigua la noticia publicada en la prensa local... de que a un coche de la Policía se le cae el motor en plena marcha...”*.

Concluye el informe del Ayuntamiento *“que se ha seguido el procedimiento establecido por el TRLCSP para apreciar si la oferta puede ser cumplida:... y, a la vista de todo ello, se consideró una baja desproporcionada,... sin que en la apreciación de la oferta se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios ni se haya incurrido en error material al efectuarla”*.

Octavo. El 26 de agosto de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que ninguno de ellos haya evacuado el trámite conferido.

Noveno. El Tribunal, mediante acuerdo de 29 de agosto de 2014, acordó levantar la medida cautelar de suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Se recurre la exclusión en la licitación de un contrato de suministro sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para



resolver corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Galicia, publicado en el BOE del día 25 de noviembre de 2013.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP. La legitimación activa de MONFORTE viene otorgada por aplicación del artículo 42 del TRLCSP, por cuanto concurrió a una licitación de la que fue excluida y en la que podría resultar adjudicataria de prosperar su recurso.

Tercero. No es objeto de controversia que la oferta económica de la recurrente se encuentra en presunción de temeridad. La calificación como tal, se ha hecho de acuerdo con lo especificado en el PCAP, como se indicó en el antecedente cuarto, y se aprecia por comparación con el resto de las ofertas.

Respecto al procedimiento seguido para la adopción del acuerdo, el artículo 152 del TRLCSP, -y, en términos similares, también la cláusula 14.3.1 del PCAP- establece que:

“3. Cuando se identifique una proposición que pueda ser considerada desproporcionada o anormal, deberá darse audiencia al licitador que la haya presentado para que justifique la valoración de la oferta,... En el procedimiento deberá solicitarse el asesoramiento técnico del servicio correspondiente...”

4. Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por el licitador y los informes mencionados en el apartado anterior, estimase que la oferta no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados, la excluirá de la clasificación y acordará la adjudicación a favor de la proposición económicamente más ventajosa, de acuerdo con el orden en que hayan sido clasificadas...”

En este caso, se ha seguido fielmente el procedimiento establecido en el TRLCSP y en el PCAP: se ha identificado la oferta incurso en presunción de anormalidad por su bajo importe; se ha *dado audiencia al licitador para que justifique la valoración de la oferta* y, con el *asesoramiento técnico del servicio correspondiente*, se decidió el rechazo de la proposición.



Como hemos señalado en diversas resoluciones, para conjugar el interés general en la contratación pública con la garantía de los principios de libre concurrencia, no discriminación y transparencia, la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente la posibilidad de su cumplimiento. Y ello exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones aducidas por el licitador.

Ahora bien, a la hora de justificar el acuerdo de exclusión, hay que considerar la información facilitada en su momento y no la aportada posteriormente. Como hemos señalado en diversas resoluciones (como referencia, en la Resolución 52/2012, de 9 de febrero), la aportación en vía de recurso de nueva información, que no fue conocida cuando se elaboró el informe por los técnicos, no puede ser tenida en cuenta por este Tribunal, *“por cuanto, por un lado, el trámite de justificación de ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas,... está cerrado sin que puedan admitirse justificaciones adicionales no aportadas en su momento; y por otro, porque la función de este Tribunal es exclusivamente revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad sin que sea, en consecuencia, competencia del mismo determinar la validez de la oferta,... con motivo de la nueva información aportada”*.

De acuerdo con ello, la cuestión de fondo a dilucidar es por tanto si la justificación presentada era o no suficiente, y si los argumentos del informe del Ayuntamiento bastan para desechar la oferta y evidenciar la conveniencia de un interés público que justifica su exclusión.

Cuarto. 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 la Mesa o el órgano de contratación. 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 la petición de justificación, la Mesa solicitó una “*justificación apropiada de los precios ofertados*”. La recurrente, por su parte, detalló los ingresos y costes considerados y acompañó documentos, presupuestos o certificaciones en que basaba sus cálculos.



La oferta de MONFORTE era significativamente más baja (un 22,2%) que la siguiente más económica (la de AUTOS IGLESIAS) y la justificación presentada se ha cuestionado en dos aspectos: los costes de transformación de los vehículos policiales y los costes de mantenimiento; respecto a estos últimos se objeta que se justifican en talleres distintos (y distantes) de los ofertados, que no se detalla el presupuesto de neumáticos y que el presupuesto para averías es insuficiente.

Respecto a la primera de las objeciones (transformación de los vehículos policiales), se cuestiona el coste estimado porque en el presupuesto detallado se *“recomienda”* un modelo de vehículo distinto del ofertado (aunque de la misma marca y segmento), se indica que se debe *“confirmar la homologación”* y no se especifican todos los requisitos exigidos en el PPT. Ante la significativa baja propuesta no resulta arbitrario el cuestionar detalles de la justificación del coste como los indicados en el informe técnico; en particular, al no incluir o especificar algunos de los requisitos exigidos en el PPT se ha entendido que, con el coste estimado, no se podía llevar a cabo la transformación requerida y, dado lo ajustado de la oferta, cumplir el contrato en las condiciones exigidas.

En cuanto a los gastos de mantenimiento, no es aceptable el reproche de que los presupuestos se hayan formulado por talleres de Lugo. Contra lo que indica el Ayuntamiento en su informe, lo que se debe considerar en el trámite de informe sobre la justificación de la oferta es justamente el coste estimado y no la distancia del taller que ha hecho el presupuesto. Como alega la recurrente son talleres de concesionarios oficiales y, por lo demás, el coste no variará significativamente entre Lugo y A Coruña.

Por último, sobre el coste de sustitución de neumáticos y averías la justificación de MONFORTE se basa en su *“experiencia en este tipo de vehículos”* o en *“datos estadísticos de flotas de similares características”*, que no detalla. También en este caso, a la vista de la baja propuesta y de los antecedentes a que hace referencia el Ayuntamiento en su informe, no es arbitrario que tal justificación se considere insuficiente.

En conclusión, por tanto, ante la evidente desproporción de la oferta y la insuficiente justificación de la misma, está fundada su exclusión y el recurso debe desestimarse.

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. J. C. O. en representación de EMPRESA MONFORTE, S.A. contra la exclusión de su oferta y la consiguiente adjudicación del contrato de suministro, bajo la modalidad de *renting*, de varios vehículos para el Ayuntamiento de Culleredo (A Coruña).

Segundo. 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 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.