



Recurso nº 976/2023 C. Valenciana 232/2023

Resolución nº 1084/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 07 de septiembre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.Z.M., en su propio nombre y representación (licitador que concurrió bajo el nombre comercial TALLERES JUROCARS), contra la adjudicación del lote 1 del procedimiento de licitación relativo a contrato de *“Mantenimiento de vehículos de carretera de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana”*, a favor de la mercantil MEPAUTO, S.L., el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Entidad *Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana* (en adelante FGV) anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el día 29 de diciembre de 2022, la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 475.800,00€, dividido en tres lotes:

- Lote I – Vehículos A1 - Valencia: 187.200,00€ (IVA excluido)
- Lote II - Vehículos A1 - Alicante: 127.200,00€ (IVA excluido)
- Lote III - Vehículos A3 - Alicante: 66.240,00,00€ (IVA excluido).

Finalizado el plazo de presentación de las ofertas, concurrieron al procedimiento, en lo que al lote impugnado se refiere, un total de 3 licitadores, entre ellos la entidad aquí recurrente y la que resultó adjudicataria.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo



2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), de modo que, mediante la resolución aquí recurrida, de 15 de junio de 2023, la Directora Gerente, acordó resolver la adjudicación a favor de las mercantiles que se indican a continuación, por ser las ofertas que mayor puntuación han obtenido, por lo que son las ofertas económicamente más ventajosas para los intereses de FGV en cada uno de los lotes, y por los siguientes importes:

Lote I.- MEPAUTO, S.L. por importe de CIENTO SESENTA Y OCHO MIL EUROS (168.000,00€), IVA excluido.

Lote II.- TALLERES RUVAMAR, S.L., por importe de CIENTO VEINTIUN MIL SEISCIENTOS OCHENTA EUROS (121.680,00€) IVA excluido.

Lote III.- TALLERES RUVAMAR, S.L., por importe de SESENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS CUATRO EUROS (64.704,00€) IVA excluido.

Tercero. Disconforme con el indicado acuerdo, que fue notificado a la interesada en fecha 15 de junio de 2023, se interpuso contra él, conforme al artículo 50 de la LCSP, en fecha 6 de julio escrito de recurso especial, en el que aduce que:

El fondo del asunto gira en torno al hecho de determinar si el precio de los neumáticos debe ser considerado como criterio de adjudicación y, de ser así, de qué modo se debe ofertar/valorar el mismo.

Esa afirmación la explica el recurso en el contexto del objeto del presente contrato, y los criterios de adjudicación considerados, poniéndose de manifiesto la división del contrato en tres lotes: los Lotes 1 y 2, relativos al mantenimiento de turismos (tipo A1) y furgonetas (tipo A2) del parque móvil de Metrovalencia (*Lote 1*) y Tram Alicante (*Lote 2*), y el Lote 3 relativo al mantenimiento de camiones (tipo A3) en Alicante. El recurrente, explica, se presentó únicamente a la licitación del lote 1, y su adjudicación es el exclusivo objeto del presente recurso, aunque ciertamente los razonamientos que aquí se hagan son plenamente trasladable a los otros dos lotes.

Así, señala que el informe de necesidad de este contrato describe los términos, los antecedentes, objeto/ámbito del contrato y, servicios a realizar en el lote 1, consignado como *“SERVICIOS A REALIZAR Los servicios a realizar corresponden a los propios del*



mantenimiento básico, del mantenimiento correctivo, del cambio de ruedas y de la Inspección Técnica de Vehículos, los cuales son ampliamente desarrollados en el Pliego de Condiciones Técnicas de Licitación.”

Los servicios a realizar por el adjudicatario, así, dice el recurrente, se detallan en el pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo PPT), y son objeto de valoración como criterios de adjudicación en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo PCAP).

A los trabajos relacionados con los neumáticos se refiere el PPT (hasta en 26 ocasiones -y otras 4 bajo el término “ruedas”-) y así, dentro del mantenimiento básico se encuentra la revisión del estado de los neumáticos (cláusulas 2.1.1., 2.1.2 y 2.2.1).

Pero, sobre todo, destaca, la cláusula 2.6 establece como una de las tareas objeto del contrato la *SUSTITUCIÓN DE NEUMÁTICOS*, diciendo que *“El Adjudicatario realizará el cambio y equilibrado de neumáticos, incluyendo la válvula correspondiente, en función del estado de los mismos o de los kilómetros realizados y la caducidad preventiva de los mismos según las especificaciones indicadas por el fabricante.*

Se cambiarán según las necesidades y estado de los mismos en función del uso, debiéndose sustituir obligatoriamente al alcanzar como máximo los CUARENTA MIL (40.000) KILÓMETROS RECORRIDOS o al haber transcurrido un plazo de TRES (3) AÑOS desde el último cambio.

También se incluyen en este apartado los servicios de alineado y equilibrado, (...) Los neumáticos serán de las mismas características que los equipados originalmente por el fabricante, o aquellos recomendados por el Responsable de FGV, siempre que sean equivalentes.(...)

Se adjunta en el Anexo II las características de los neumáticos correspondientes a los vehículos.”

En efecto, en el Anexo II del PPT (pág. 21 y 22) ofrece un listado de marcas de neumáticos - que no de modelos dentro de cada marca- que las clasifica en marcas con buena calidad (Continental, Pirelli, Dunlop, Goodyear, Nokian, Vredestein, Bridgerstone), de calidad media (Michelín, Uniroyal, Hankook,...) y de peor calidad (Avón, GT Radial,...).



De acuerdo a lo hasta aquí descrito, los licitadores no ofertan únicamente las actividades que son complementarias a la sustitución de los neumáticos (colocación de válvula, equilibrado de la rueda y alineado de dirección) -que no suponen todas ellas, en ningún caso más del 25% del coste de cambio del neumático-, sino que incluye también el propio neumático que es sustituido.

Para el recurrente, dice éste, resulta igualmente incuestionable que no basta con ofertar un tipo de marca (de buena calidad/ de calidad media/ de peor calidad) sino que debe concretarse el precio máximo al que se venderán los neumáticos ofertados de esas marcas.

El PCAP, en su Anexo VII, establece los criterios de valoración, diferenciando aquellos sujetos a juicio de valor, evaluados con hasta 20 puntos, de los criterios evaluables mediante fórmula valorados con hasta 80 puntos.

Dentro de los criterios evaluables mediante fórmula (80 puntos), la valoración se lleva a cabo en función, como no podría ser de otro modo, de las operaciones que van a ser objeto del contrato, y así, dentro de estos criterios automáticos se prevén:

Oferta económica

- Anexo III a) [Mantenimiento básico y coercitivo y extraordinario] (hasta 20 puntos).
- **Anexo III b) (hasta 20 puntos).** Dentro de este concepto se consideran tres actividades: ITV, **cambios neumáticos**, y precio medio mano de obra taller, según el siguiente esquema de valoración (se destaca el subcriterio relativo a neumáticos):

Cambio neumáticos (incluye el precio por juego completo de neumáticos- según la oferta hecha por los licitadores- para el año 2023 + tareas necesarias, según pliego técnico, Dividido por 4.) Precio máximo de las “tareas necesarias “: 30,00€ (IVA excluido)	_____ €
--	---

Oferta técnica



- Mantenimientos programados (hasta 10 puntos)
- **Calidad de neumáticos (hasta 10 puntos)**
- Sustitución de neumáticos -tiempo de respuesta- (hasta 4 puntos).
- Garantías de reparaciones (hasta 16 puntos).

En base a lo hasta aquí expuesto, afirma que las cuestiones que se plantean respecto a los neumáticos, es si su precio es objeto de valoración y, de serlo, bajo que parámetros.

Así, dentro de la denominada *Oferta técnica* se establece una puntuación (hasta 10 puntos) en función de la calidad de los neumáticos (pág. 33 del PPT), que recoge el Anexo II del PPT:

- Buena (10 ptos.).
- Media (6 ptos.).
- Peor (0 ptos.).

Afirma así el recurrente que resulta obvio que la *Calidad del neumático*, (buena/media/peor), no puede ser el único parámetro de valoración de su sustitución. Debe establecerse algún límite en el precio, puesto que en caso contrario cabría instalar neumáticos homologados para un vehículo determinado que, en función de la marca y modelo, podría variar en precio hasta en un 80%-100% en relación a otra marca de igual calidad, incluso a otro modelo de neumático de la misma marca. Pues bien, hemos considerado, que el precio máximo a cobrar por neumático ha de reflejarse en el subcriterio 2, dentro del Anexo III b).

Al respecto indica el recurrente:

1º) Que el texto señala de forma clara que: *“...incluye el precio por juego completo de neumático... + tareas necesarias según pliego técnico...”*

2º) Que en la presente licitación para este subcriterio ha ofertado el licitador recurrente 118 €, comprensivo del precio del neumático y todas las tareas complementarias a su sustitución



(cambio de válvula, alineado y equilibrado). Siendo el precio de las *tareas necesarias* de 30 €, se ha comprometido a vender el neumático por un PVP de $(118-30 = 88 \text{ €})$.

3º) Que, en la presente licitación, tanto para el lote 2, como para el lote 3, en este mismo subcriterio del Anexo III-b, la empresa que resultó adjudicataria de ambos lotes (TALLERES RUVAMAR, S.L.), al igual que el aquí recurrente, también ha ofertado, el precio del neumático (desglosándolo incluso por medidas en el lote 2). Como resulta del documento que acompaña como Doc_2.

4º) Que en la licitación anterior -año 2018- actualmente en ejecución, y de la que el recurrente es contratista, las ofertas se presentaron de igual modo, esto es, el valor de este subcriterio lo constituía el precio máximo del neumático más los trabajos complementarios. Se adjunta al respecto Anuncio de la licitación del año 2018. (Doc_3 Anuncio y PCAP expdte 18/82), PCAP de esa licitación del año 2018, (Doc_3) en la que cabe apreciar como el subcriterio relativo a neumáticos establecidos en el Anexo III-b es el mismo (salvo la referencia al precio máximo de las tareas necesarias) y acta de la mesa de 30 de octubre de 2018, en el que se puede apreciar, como en aquella licitación, todas las ofertas incluyeron el precio del neumático. (Doc_4 Informe de valoración global expdte 18/82).

Siendo básicamente coincidente los pliegos de esta licitación con la del año 2018, señala el recurrente cabe preguntarse en base a qué hecho o criterio se llevó a cabo una valoración diferente de las ofertas. La única explicación, concluye, que cabe es la respuesta que se dio por la Administración a la siguiente consulta:

"Consulta: "En los modelos de oferta económica de precios unitarios (Anexo IIIb Cuadro Resumen, entendemos que nuestra oferta no puede sobrepasar los precios máximos. ¿Los 30€ de neumáticos incluye también el neumático y las tareas necesarias para su cambio, alineado, equilibrado y válvula?"

• Respuesta: "El precio del neumático es independiente. Lo que se pide en el Anexo III-b es la oferta económica por las "tareas necesarias" para la sustitución de un neumático además del alineado, equilibrado y sustitución de la válvula."



Si bien, pueda parecer que en este Anexo III.b, respecto a los neumáticos, únicamente cabe valorar las tareas complementarias a la sustitución del neumático, lo cierto es que la respuesta también señala con toda claridad que *“El precio del neumático es independiente”*, Ahora bien:

i. ¿Si el precio del neumático es independiente, pero no se refleja en este apartado, en qué lugar de la oferta se refleja el precio del neumático? Desde luego, los otros dos licitadores de este Lote 1, salvo error de apreciación por nuestra parte, no lo han reflejado en ningún lado.

ii. ¿O se pretende acaso que se valore/puntúe las actividades complementarias (válvula, alineado y equilibrado), pero no lo que constituye el núcleo de la actividad -la sustitución del neumático-?

iii. ¿O se pretende que la valoración se lleve a cabo en función de la calidad de la marca del neumático, sin establecer un valor al neumático sustituido que, de este modo será el PVP del neumático seleccionado? ¿A que se extiende el compromiso del licitador, si a fin de cuentas es libre de cobrar en base al PVP del neumático -único precio de referencia que podrá considerarse-?

Cuarto. Junto con el expediente de contratación, se remitió por el órgano de contratación, en relación con el recurso, el pertinente informe, de 12 de julio de 2023, que hacía las consideraciones consistentes en que en relación con la puntuación, obtenida por el recurrente, en el subcriterio segundo del anexo II-b, del PCAP, siendo ésta un cero, es debido a que el precio ofertado está por encima del precio máximo exigido en los pliegos.

Así, dice que en el PCAP, se establece que el importe máximo del cambio de los neumáticos, cambiarlos, no el precio de los neumáticos en sí, es de 30€, dicho precio coincide con el establecido en el Anexo III-b

Por otro lado, en cuanto a la calidad, establece lo siguiente:

- En el PCAP, cabe destacar dos aspectos, en el Anexo II-a, se exige indicar únicamente la calidad de las marcas de los neumáticos:

Y por otro, en el Anexo II-b, uno de los precios que se solicitan es el siguiente:

Precio máximo de las “tareas necesarias”, indicando que el precio no puede superar los 30€.



Como puede observarse a continuación los otros dos licitadores, Mepauto, S.L. y Vedat Mediterráneo, S.L., han ofertado en ambos casos precios inferiores a los 30€, no lo ha hecho así la recurrente, como se muestra en el acta del sobre 3 “criterios evaluables automáticamente.

Y el licitador de los lotes 2 y 3, al que hace referencia el recurrente, también ha incluido un precio de “tareas necesarias” inferior al establecido en el modelo Anexo III-b.

Para mayor abundamiento, en la herramienta de preguntas y respuestas de la Plataforma de Contratación del Sector Público, y tal y como el recurrente manifiesta es su escrito, existe la siguiente consulta:

- Consulta: "En los modelos de oferta económica de precios unitarios (Anexo IIIb Cuadro Resumen, entendemos que nuestra oferta no puede sobrepasar los precios máximos. ¿Los 30€ de neumáticos incluye también el neumático y las tareas necesarias para su cambio, alineado, equilibrado y válvula?"
- Respuesta: *"El precio del neumático es independiente. Lo que se pide en el Anexo III-b es la oferta económica por las “tareas necesarias” para la sustitución de un neumático además del alineado, equilibrado y sustitución de la válvula."*

Consideramos, dice el órgano de contratación en su informe, que pedir una oferta económica por las “tareas necesarias” sin incluir el precio del neumático es suficiente para realizar una adecuada valoración económica, al igual que tampoco se ha considerado necesario realizar una lista de precios con los materiales que más se suelen sustituir en el mantenimiento correctivo (recarga de aire acondicionado, discos de freno, zapatas de freno, baterías, catalizador, espejos retrovisores, etc.) además que permite trasladar los precios reales de costo de los materiales a la facturación sin pérdidas para el adjudicatario de la licitación.

Con todo ello, se demuestra que todos los licitadores de los 3 lotes, a excepción de la recurrente han entendido perfectamente lo que tenían que ofertar, como así ha quedado demostrado.

En cuanto a la no posible conformidad con los pliegos, como la propia recurrente ya admite, no están en plazo para presentar recurso sobre ellos, y con la presentación de la oferta, los



aceptan íntegramente, a cuyo efecto cita la Resolución 294/2019, de 25 de marzo de este Tribunal, donde se señaló que *“tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye «auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación».* Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo *«siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir (...)».*

Efectivamente, como se desprende del artículo 139 de la LCSP, los pliegos constituyen la lex contractus. La sola presentación de la proposición supone ex lege la aceptación incondicionada por el licitador de las condiciones establecidas en los pliegos.

Quinto. En fecha 13 de julio de 2023, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. En fecha 19 de julio de 2023, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso, en cuya tramitación se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos -esto es, lo prescrito por LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC)-, es de la competencia de este Tribunal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46, en relación con el 47, de la LCSP, así como en el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Valenciana sobre

atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021).

Segundo. No cabe duda de la legitimación de la recurrente, dado que concurrió a la licitación y quedó clasificada en segundo lugar, siendo doctrina de este Tribunal que la legitimación la ostentan como regla general quienes quedan en esa posición de la clasificación.

Tercero. Se recurre la Resolución de 15 de junio de 2023 de la Directora Gerente de FGV, por la que se acordó resolver la adjudicación de la licitación referente al contrato de mantenimiento de vehículos de carretera a favor, en lo que se refiere al lote al que se presentó la recurrente, el lote 1, a favor MEPAUTO, siendo un contrato con valor estimado superior a 100.000 euros, lo que lo hace susceptible del presente recurso a tenor del artículo 44 1.a) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. Respecto a si se ha cumplido el requisito de plazo para interposición del recurso, previsto en el artículo 50 de la LCSP, hay que concluir que sí, habida cuenta de las fechas que constan en sede de antecedentes de hecho como de notificación de la resolución recurrida y de interposición del recurso contra ella.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, como resume acertadamente el recurrente, aquél gira en torno al hecho de determinar si el precio de los neumáticos debe ser considerado como criterio de adjudicación y, de ser así, de qué modo se debe ofertar/valorar el mismo.

El PCAP no es precisamente, en la cuestión controvertida, un ejemplo de claridad. Establece el Anexo III-b, del Lote 1, *“Modelo de oferta económica. Precios unitarios”*, en cuanto al cambio de neumáticos que *“incluye el precio por juego completo de neumáticos – según la oferta hecha por los licitadores para el año 2023 + **tareas necesarias**, según pliego técnico, **Dividido por 4***. Y que el **“precio máximo de las “tareas necesarias” es de 30,00 € (IVA excluido)**.

Las palabras remarcadas en negrita son propias del pliego, lo que parecería dar a entender, a pesar de su dicción, que el precio que se debe incluir en este apartado de la oferta económica se refiere sólo a las *“tareas necesarias”*, y no al precio de los neumáticos (que, obviamente, es superior a 30 €).

Las posibles dudas que pudieran existir quedaron disipadas con la respuesta a una consulta realizada durante la licitación, publicada en la PCSP, que ya ha sido reproducida textualmente en los antecedentes tercero y cuarto. En ella se indica con claridad que lo que se pide en el Anexo III-b es la oferta económica por las “tareas necesarias”, y no por los neumáticos.

La oferta realizada por la empresa recurrente supera el precio de licitación de 30 euros, relativo a las tareas necesarias para el cambio de neumáticos, habiendo sido valorada con 0 puntos en los criterios del Anexo III-b, que se puntuaban en base a la suma de los tres conceptos (ITV, cambio de neumáticos, y precio medio de mano de obra de taller).

En cualquier caso, aunque la oferta de la recurrente hubiese sido valorada como ella propugna en su escrito de recurso, tampoco habría resultado adjudicataria del contrato. ANTON ZAKHAROV manifiesta que ofertó 30 euros para las “tareas necesarias”, y 88 euros por el valor del neumático ($88 + 30 = 118$). Al ser la suma de la oferta a los tres criterios del Anexo III-b de la recurrente la más baja de todas ($46,99 + 30 + 19,90 = 96,89$) le corresponderían 20 puntos adicionales, siendo su puntuación final en el lote 1 de **90 puntos** ($70 + 20$).

La puntuación de la empresa MEPAUTO SL sería, en este caso, de **94,09 puntos** y, por tanto, superior a la de la recurrente:

- $[(20 * 96,89) / (105 + (105 - 96,89))] = 17,13$
- $20 - 17,13 = 2,87$
- $96,96 - 2,87 = 94,09$

Así pues, lo solicitado por la recurrente no sería suficiente para obtener la mejor puntuación en la clasificación final, y poder devenir adjudicataria del contrato, lo que supondría una falta de legitimación para recurrir.

No obstante, dado que para llegar a esta conclusión hemos tenido que analizar el fondo del asunto, se decide admitir el recurso, y resolver sobre la cuestión de fondo planteada.

Se desestima el recurso, porque la valoración realizada se ajusta a la interpretación del PCAP puesta de manifiesto en la contestación a una consulta.

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. A.Z.M., en su propio nombre y representación (licitador que concurrió bajo el nombre comercial TALLERES JUROCARS), contra la adjudicación del lote 1 del procedimiento de licitación relativo al contrato de *“Mantenimiento de vehículos de carretera de Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana”*, a favor de la mercantil MEPAUTO, S.L.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES