



Recurso nº 790/2025 C.A. Principado de Asturias nº 47/2025

Resolución nº 983/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de julio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.D.P.F., en representación de AXA SEGUROS GENERALES, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento “*Servicios de daños materiales y seguro de responsabilidad civil/patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 2025- 2026*”, con expediente CC2025/75, convocado por el Ayuntamiento de Oviedo; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 3 de abril de 2025 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo ha aprobado el expediente de contratación por procedimiento urgente junto con los pliegos, para el contrato de servicios de seguros de daños materiales y seguro de responsabilidad civil/patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y se ha procedido a su publicación tanto del anuncio de licitación como de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público de fecha 16 de abril de 2025 con división del objeto del contrato en dos lotes y con un valor estimado de 735.000 € y señalando como fecha máxima para la presentación de las ofertas hasta las 23:59 horas del día 22 de abril de 2025.

El objeto del contrato quedó anunciado con los siguientes códigos de clasificación CPV:

66515000 - Servicios de seguros de daños.

66515200 - Servicios de seguros de cosas.



66516000 - Servicios de seguros de responsabilidad civil.

Segundo. El procedimiento abierto de adjudicación se rige por los trámites que para los contratos de servicios no sujetos a regulación armonizada regula la vigente Ley 9/2018, de 7 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).

Tercero. Dentro del plazo de presentación de ofertas se han formalizado para el lote 2 las siguientes:

- AXA SEGUROS GENERALES, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS.

- MAPFRE ESPAÑA, S.A.

Cuarto. El 23 de abril de 2025 es convocada la mesa de contratación del Ayuntamiento de Oviedo para la apertura del sobre con la documentación administrativa previa y son admitidas las dos empresas concurrentes al lote 2. En unidad de acto se acuerda la apertura de los sobres con las ofertas con los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas.

Para el lote 2: responsabilidad civil, los resultados de las ofertas presentadas reflejadas en el acta levantada son los siguientes:

LICITADOR:	PRIMA ANUAL:	INCREMENTO DEL LÍMITE DE INDEMNIZACIÓN PARA DAÑOS PRIMARIOS SOBRE LOS LÍMITES PREVISTOS EN EL PPT	INCREMENTO DEL SUBLÍMITE POR VÍCTIMA PARA RC PATRONAL/CRUZADA	REDUCCIÓN DE FRANQUICIA (a restar de la prevista de 900 €)	RETROACTIVIDAD ILIMITADA
AXA Seguros Generales, S.A.	340.671,06 €	300.000,00 €	600.000,00 €	200 €	Sí
MAPFRE ESPAÑA S.A.	342.721,53 €	750.000,00 €	600.000,00 €	460 €	Sí



Abiertas las ofertas la mesa de contratación por unanimidad acordó remitir éstas al responsable del contrato para su correspondiente evaluación, con especial mención a que deberá pronunciarse sobre si alguna de las ofertas se encuentra en situación anormalidad o desproporción y en su defecto valorar las ofertas.

Quinto. Por lo que al presente recurso resulta de interés, se contempla en el Anexo I del PCAP los siguientes criterios de adjudicación, en el Lote 2:

«16.- Criterios de adjudicación. (Cláusulas 17, 19 y 25)

Todos los criterios de valoración son de carácter automático, evaluables mediante fórmulas:

CRITERIO Nº 1:

Mejorashasta 50 puntos

Se valorarán de 0 a 50 puntos las mejoras ofrecidas sobre los requisitos del Pliego de Prescripciones Técnicas.

La puntuación se desglosará:

1. Incremento del límite de indemnización para Daños Primarios Puros: Hasta 10 puntos

Se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta y al resto, conforme a la siguiente fórmula:

$$P = (pm \times mo) / Of$$

Siendo:



- *P: puntuación obtenida*
- *pm: puntuación máxima para el criterio*
- *mo: importe de la oferta más baja*
- *Of: importe de la oferta a evaluar*

2. Incremento del sublímite por víctima para RC Patronal/Cruzada: Hasta 10 puntos

Se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta y al resto, conforme a la siguiente fórmula:

$$P = (pm \times Of) / mo$$

Siendo:

- *P: puntuación obtenida*
- *pm: puntuación máxima para el criterio*
- *mo: importe de la oferta más alta*
- *Of: importe de la oferta a evaluar*

Respecto a este criterio se hace constar que por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 16 de abril de 2025, se procedió a su rectificación, en los siguientes términos "Rectificar el error existente en la fórmula del criterio de valoración "Incremento del sublímite por víctima para RC Patronal/Cruzada" del lote 2 de la presente licitación CC2025/75, de servicios de seguro de daños materiales y seguro de responsabilidad civil/patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 2025-2026, corrigiendo la fórmula matemática propuesta, que pasa a ser la siguiente: $P = (pm \times Of) / mo$, estableciendo para éste criterio el elemento "mo" como la oferta más alta".

3. Reducción de Franquicia: Hasta 20 puntos

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que ofrezca la franquicia más reducida, valorándose el resto según la siguiente fórmula:



$$P = (pm \times mo) / Of$$

Siendo:

- *P: puntuación obtenida*
- *pm: puntuación máxima para el criterio*
- *mo: importe de la oferta más baja*
- *Of: importe de la oferta a evaluar*

4. *Ámbito temporal. Retroactividad..... hasta 10 puntos*

Ampliando la cláusula 13 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se otorgará esta puntuación al asegurador que ofrezca retroactividad ilimitada, en el sentido de garantizar aquellos siniestros que, no siendo conocidos por el Asegurado al inicio del período de seguro, hubieran tenido lugar con anterioridad a la entrada en vigor de la presente póliza y se reclamen durante el período de vigencia de esta última y no estuvieran cubiertos por otras pólizas anteriores por exceder el ámbito temporal de las mismas.

Se establecen como criterio las mejoras propuestas por la Correduría de Seguros, en la medida en que éstas redundan directamente en un aumento de la calidad de la prestación al mejorar las coberturas del contrato.

CRITERIO Nº 2:

Mejor oferta económica.....hasta 50 puntos

La licitación versa sobre la prima de seguro anual máxima (450.000 €/anual) . Se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta y al resto, conforme a la siguiente fórmula:

$$P = [(T \text{ max} - Of) / (T \text{ max} - T \text{ min})] \times P \text{ max}$$

Siendo:

- *P: Puntuación de la oferta a valorar*



- *T max: Tipo de licitación*
- *Oft: Oferta a valorar*
- *T min: Oferta más baja*
- *P max: Puntuación máxima*

Se establece como criterio la fórmula precio aprobada por Instrucción de la Concejalía de Gobierno de Interior en fecha 15/09/2017».

Sexto. La mesa de contratación reunida el 25 de abril de 2025 para el examen y en su caso, aprobación del informe de valoración de las ofertas, ratifica por unanimidad el citado informe con las siguientes valoraciones y orden de prelación de las ofertas:

«Respecto al lote 2, concluye éste del siguiente modo:

“TOTAL PUNTUACIONES DE AMBOS CRITERIOS

- Mapfre España: 99,06 puntos

- Axa Seguros: 88,28 puntos”.

“Vistas las ofertas y teniendo en cuenta que ninguna de ellas está incurso en baja temeraria según lo establecido en el PCAP, la oferta de la aseguradora Mapfre España ha resultado la mejor oferta presentada en ambos lotes».

En consecuencia, se declaró como mejor oferta la presentada por MAPFRE ESPAÑA, S.A., a quien se le requiere para la presentación de la documentación referida en el artículo 150.2 de la LCSP.

Séptimo. Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Oviedo de 8 de mayo del presente, se adjudica el contrato con sus dos lotes y en relación con el lote 2 se adjudica a la oferta presentada por MAPFRE SEGUROS, S.A., procediéndose a su notificación y a su publicación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, el día 9 de mayo de 2025.



Octavo. Disconforme la concurrente al lote 2 AXA SEGUROS GENERALES, S.A., SEGUROS Y REASEGUROS, con el acuerdo de adjudicación de dicho lote, formaliza en sede electrónica con fecha 26 de mayo de 2025, el presente recurso especial en materia de contratación instando la anulación de dicha adjudicación. En particular solicita:

1. La rectificación de la resolución para aplicar las fórmulas publicadas en las bases originalmente publicadas.
2. La revisión de las puntuaciones de todos los licitadores conforme a los criterios originales y
3. En caso de que la modificación afecte al resultado final, que el órgano competente confirme la adjudicación a AXA cumpliendo con lo establecido en la normativa vigente.

Noveno. Se ha recibido en este Tribunal el expediente, acompañado del informe del órgano de contratación de 2 de junio de 2025. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En especial, se ha concedido un plazo de cinco días hábiles a la licitadora concurrente y adjudicataria del lote 2, para hacer alegaciones. Ha presentado alegaciones en tiempo y forma MAPFRE ESPAÑA, S.A., suplicando la desestimación del recurso.

Décimo. Por Acuerdo de este Tribunal de 12 de junio de 2025 se declara que prima facie no concurren motivos de inadmisión del recurso y se acuerda mantener la suspensión del procedimiento de contratación para el lote 2, 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 recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.4 de la LCSP, 22.1. 1º del RPERMC y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la



Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 14 de octubre de 2021 (BOE 29 de octubre).

Segundo. La recurrente, AXA SEGUROS GENERALES, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS, ha presentado oferta en esta licitación para el lote 2, por lo que goza del concepto de interesada para la impugnación de dicha actuación al amparo del artículo 48 de la LCSP, quedando clasificada en 2º lugar.

Tercero. El recurso se ha formalizado dentro del plazo general de quince días hábiles del artículo 50.1.d) de la LCSP.

Cuarto. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera con creces el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 € y se contrae a una actuación susceptible de revisión en esta sede de acuerdo con el artículo 44.2, letra c) de la LCSP, la adjudicación del contrato, en el lote 2.

Quinto. Centra la defensa de la recurrente sus pretensiones de anulación de la adjudicación en la incorrecta valoración de las ofertas, y para ello comienza recordando el tenor de los pliegos sobre las fórmulas descritas para su valoración dado que se trataban de criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas matemáticas y a renglón seguido, expone que:

«En el informe publicado por los Órganos de contratación del Ayuntamiento de Oviedo en fecha 5 de mayo de 2025, se aplicaron las fórmulas anteriores incluyendo el concepto “mo: importe de la oferta más baja” incorrectamente, lo que se incluye en su lugar es “el importe de la mejor oferta”, no la más baja, alterando el resultado final y vulnerando el principio de igualdad entre licitadores”.

Detallan el cálculo realizado por el Ayuntamiento:

Mapfre España



- *Incremento del límite para Daños Primarios Puros: $P = (10 \times 1.050.000) / 1.050.000$
=> 10 puntos*
- *Incremento del sublímite por víctima patronal/ cruzada $P = (10 \times 1.200.000) / 1.200.000$ => 10 puntos*
- *Reducción de Franquicia: $P = (20 \times 440) / 440$ => 20 puntos*
- *Retroactividad ilimitada de hechos no conocidos: SÍ => 10 puntos*

Total criterio 1: 50 puntos

Axa Seguros

- *Incremento del límite para Daños Primarios Puros: $P = (10 \times 600.000) / 1.050.000$ => 5,71 puntos*
- *Incremento del sublímite por víctima patronal/cruzada $P = (10 \times 1.200.000) / 1.200.000$ => 10 puntos*
- *Reducción de Franquicia= $(20 \times 440) / 700$ => 12,57 puntos*
- *Retroactividad ilimitada de hechos no conocidos: SÍ => 10 puntos*

Total criterio 1: 38,28 puntos».

Tras describir cómo se han aplicado incorrectamente las fórmulas proceden a su juicio, al cálculo correcto resultando la oferta de AXA SEGUROS mejor posicionada en el lote 2.

«Mapfre España

- *Incremento del límite para Daños Primarios Puros: $P = (10 \times 600.000) / 1.050.000$ => 5,71 puntos*
- *Incremento del sublímite por víctima patronal/cruzada $P = (10 \times 1.200.000) / 1.200.000$ => 10 puntos*
- *Reducción de Franquicia: $P = (20 \times 200) / 440$ => 9,09 puntos Retroactividad ilimitada de hechos no conocidos: SÍ => 10 puntos*



Total criterio 1 MAPFRE: 34,8 puntos

Axa Seguros

- *Incremento del límite para Daños Primarios Puros: $P = (10 \times 600.000) / 600.000 = 10$ puntos*
- *Incremento del sublímite por víctima patronal/ cruzada $P = (10 \times 1.200.000) / 1.200.000 \Rightarrow 10$ puntos*
- *Reducción de Franquicia: $P = (20 \times 200) / 200 \Rightarrow 20$ puntos*
- *Retroactividad ilimitada de hechos no conocidos: Sí $\Rightarrow 10$ puntos*

Total criterio 1 AXA: 50 puntos».

Por otro lado, la recurrente refiere que:

«En fecha 11 de abril de 2025 el organismo publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público corrección donde se advierte a los licitadores que se ha detectado un error en la configuración de uno de los criterios de valoración para el lote 2, en concreto el criterio de valoración “Incremento del sublímite por víctima para RC Patronal/Cruzada” del lote 2, por lo cual se propone la corrección de la fórmula matemática propuesta, que pasa a ser la siguiente:

$P = (pm \times Of) / mo$, estableciendo para este criterio el elemento “mo” como la oferta más alta y manteniendo inalterados los restantes aspectos.

Esta corrección solo afecta al criterio “Incremento del sublímite por víctima para RC Patronal/Cruzada”, no a los criterios de valoración que se encuentran ahora en cuestión “Incremento del límite de indemnización para Daños Primarios” “Reducción de Franquicia” y que entendemos que no se alteran.

Sin embargo, el cambio de criterio relativa a las cuestiones que se plantearon sobre los otros dos criterios de adjudicación objeto del presente Recurso no han sido publicados en la plataforma de contratación del sector público, afectando a la publicidad de los mismos y



a la claridad en el proceso de transparencia, igualdad y no discriminación, así como la Objetividad en la Adjudicación.

Por todo ello AXA se opone al acuerdo de la Junta de Gobierno, en sesión celebrada el día 8 de mayo de 2025, donde se adjudica el lote 2, Seguro de Responsabilidad Civil/ Patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo a la mercantil MAPFRE ESPAÑA COMPAÑÍA DE SEGUROS Y REASEGUROS S.A, en base a los siguientes:

(...)».

Dentro de los fundamentos jurídicos, la defensa de AXA SEGUROS considera que tal forma de proceder en la aplicación de las fórmulas para la valoración de las ofertas quebranta los principios esenciales en materia de contratación administrativa y cita los siguientes: transparencia, igualdad y no discriminación, objetividad en la adjudicación, seguridad jurídica y publicidad.

En consecuencia, suplica la estimación del recurso para que con anulación de la adjudicación del lote 2 se ordene aplicar las fórmulas publicadas en las bases originalmente publicadas, la revisión de las puntuaciones de todos los licitadores conforme a los criterios originales, y en caso de que la modificación afecte al resultado final, que el órgano competente confirme la adjudicación a AXA cumpliendo con lo establecido en la normativa vigente.

Sexto. El informe evacuado por el Ayuntamiento de Oviedo elevado junto con el expediente administrativo suscrito por el Asesor Jurídico de la Sección de Contratación se opone a las alegaciones de la recurrente y defiende la corrección de las valoraciones otorgadas a los criterios de adjudicación objetivos plasmados en las ofertas de las licitadoras concurrentes.

Pues bien, tras recordar las fórmulas fijadas en el Anexo I del PCAP, el informe jurídico trae a colación el informe técnico de valoración de las ofertas de lote 2 y acompaña su ratificación por los técnicos con fecha 2 de junio de 2025, para defender que:



«La licitadora AXA se opone a la adjudicación acordada en el presente procedimiento, disconforme con la valoración de las mejoras 1 y 3, concretamente en la aplicación de la fórmula prevista en los Pliegos.

Recordemos los criterios y las ofertas presentadas por las licitadoras.

Mejora 1.- Incremento del límite de indemnización para Daños Primarios Puros: Hasta 10 puntos.

Se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta, procede en consecuencia determinar qué ha de considerarse como mejor oferta.

Tal y como se expresa en el informe de la Correduría de Seguros de fecha 02 de Junio de 2025, en esta mejora se está valorando el incremento del límite de indemnización que necesariamente ha de corresponderse con la oferta que otorga el mayor límite, no sólo porque la interpretación literal así lo justifica, sino por un criterio técnico asegurador dónde un mayor límite de indemnización en una cobertura concreta debe de ser siempre mejor valorado que un menor límite que ofrezca una cobertura más reducida.

En cuanto al incremento del límite de indemnización, AXA ofertó un incremento de 300.000 € sobre los 300.000 € establecidos en el PPT, que implica un límite de indemnización para daños primarios puros de 600.000 €. Por su parte Mapfre ofertó un incremento de 750.000€ por siniestro y anualidad, ofertando un límite total de 1.050.000€ por siniestro y anualidad.

Resulta incontestable que la mejor oferta es la presentada por Mapfre.

Mejora 3.- Reducción de Franquicia: Hasta 20 puntos. Se otorgará la máxima puntuación al licitador que ofrezca la franquicia más reducida.

Las licitadoras presentaron las siguientes ofertas:

Oferta Franquicia Axa: 700€ (baja 200€ la franquicia máxima establecida en el PPT).

Oferta Mapfre: 440€ (baja 460€ la franquicia máxima establecida en el PPT).



Resulta irrefutable que Mapfre ofertó la franquicia más baja.

En las mejoras 2 y 4 las ofertas de ambas licitadoras son coincidentes, por lo que se les ha otorgado a ambas la máxima puntuación prevista respectivamente para cada apartado.

Resulta evidente que Mapfre ha de obtener la puntuación máxima en los criterios de mejora, esto es, 50 puntos. Esto resulta del axioma incontestable de que la oferta que contenga las mejores propuestas debe obtener la máxima puntuación (sin necesidad de aplicación de fórmula alguna) y que Axa no puede obtener dicha puntuación habida cuenta de que su oferta en los criterios de mejora 1 y 3 no es la mejor».

A continuación, el informe del órgano de contratación pasa a rebatir la valoración alternativa pretendida por AXA y la juzga indefendible puesto que se asigna 50 puntos en concepto de mejoras, cuando es inobjetable que su oferta no es la mejor y así manifiesta que:

«Así las cosas, la recurrente pretende obtener la máxima puntuación en los criterios de mejoras, basándose en una interpretación de la fórmula prevista en los pliegos, que resulta contraria no solo a la literalidad del PCAP que en buena lógica asigna la máxima puntuación a la mejor oferta sino también a los intereses municipales.

Empecemos por recordar que la fórmula prevista en los pliegos se aplica para obtener la puntuación de las restantes ofertas (excluida la mejora que obtiene el máximo).

Sin perjuicio de lo anterior, se procederá al análisis crítico de la valoración presentada por la recurrente en aplicación de las fórmulas previstas en los pliegos.

En lo que respecta a la mejora 1, se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta y el resto en base a la fórmula arriba indicada.

Según informe emitido por la Correduría de fecha 02/06/2025

“La mejor oferta en un criterio dónde se está valorando el incremento del límite de indemnización se corresponde con la oferta que otorga el mayor límite, no sólo porque la interpretación literal así lo justifica, sino por un criterio técnico asegurador dónde un mayor



límite de indemnización en una cobertura concreta debe de ser siempre mejor valorado que un menor límite que ofrezca una cobertura más reducida.

Por lo tanto a la oferta de Mapfre le corresponde los 10 puntos de la mejora del criterio nº 1 y para la valoración de la oferta de Axa (límite más reducido) se aplicaría la fórmula entendiendo que la Of debe de corresponder con la mejor oferta al tener que reflejar ambas variables en la fórmula y haber ya incluido la “mo” como oferta más baja (límite ofertado por Axa).

Resulta coherente la interpretación de la fórmula con el fin de diferenciar ambas ofertas

$$P = (10 \times 600.000) / 1.050.000$$

$$P = 5,71 \text{ puntos}.$$

No puede estimarse una aplicación o interpretación de la fórmula que contravenga el criterio no cuestionado de otorgar la máxima puntuación a la mejor oferta y que ofrezca resultados “invertidos” concediendo mayor puntuación a la peor oferta y peor puntuación a la oferta objetiva e incuestionablemente más ventajosa.

Dicho lo anterior y a los efectos exclusivamente dialécticos, se razona que la valoración alternativa presentada por AXA, en la que propone para su oferta una valoración de 10 puntos por aplicación de la fórmula, en NINGUN CASO implicaría que la mejor oferta presentada por Mapfre, tal y como establece literalmente los pliegos, no obtenga la máxima puntuación, esto es 10 puntos. La fórmula está prevista en los pliegos para obtener la puntuación de las restantes ofertas (excluida la mejor a la que se asigna la máxima puntuación).

En lo que respecta a la mejora 3, reducción de la franquicia, debe convenirse que la mejor oferta es que la propone una MENOR franquicia y este concepto básico es el que debe de inexcusablemente observarse en identificación de conceptos aplicables en la fórmula (Mapfre ofrece como franquicia 440 € frente a los 700 € de Axa).



Axa en su propuesta alternativa de valoración por aplicación de la fórmula prevista en los pliegos, considera que la oferta más baja (mo) no se corresponde con franquicia más baja (como indica el criterio), sino con la menor bajada de franquicia (que en realidad implica una franquicia más alta y por tanto más lesiva para los intereses del Ayuntamiento de Oviedo).

Así las cosas, en ninguno de los escenarios planteados en este informe AXA resultaría adjudicataria del contrato. A nuestro juicio el planteamiento presentado respecto al criterio 3 relativo a la franquicia ha de ser de plano rechazado, por lo que debe de mantenerse la puntuación asignada de 20 puntos a Mapfre frente a los 12,57 puntos a Axa, puntuación que sería suficiente para superar ampliamente la diferencia de puntos obtenida en el criterio prima ofertada (Axa 50 puntos, frente a los 49,06 de Mapfre). Resuelto este motivo y con independencia de la suerte que corriera la impugnación del criterio 1, se mantendría la adjudicación a favor de Mapfre.

En cuanto a la impugnación de la valoración del criterio 1 debe ser desestimada por las razones ya expuestas, pero en caso de que se planteara una revisión de la puntuación no podría en ningún caso negarse la máxima puntuación a la mejor oferta, con lo que – a efectos meramente dialécticos- el mejor escenario que podría plantearse para la recurrente sería el empate a 10 puntos entre ambas licitadoras. Las pretensiones de la recurrente obedecen a una interpretación torticera, contraria a la literalidad de los pliegos, a los intereses del Ayuntamiento y a los principios vertebradores de cualquier licitación que es la adjudicación en virtud de los criterios basados en el principio de mejor relación calidad-precio (art 131.2 de la LCSP)».

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. Por su parte la adjudicataria del contrato Mapfre, en sus alegaciones al recurso, partiendo de la fórmula prevista en el pliego,

« $P=(pm*mo)/Of$ »

refiere que se trata de una fórmula aplicable para criterios de reducción, pero no para criterios de incremento. Es decir, dependiendo de que criterio se esté valorando, la fórmula

podría llegar a otorgar una mayor puntuación a una oferta que es objetivamente peor que otra.

Así señala: «4. En el caso que nos atañe, encontramos un ejemplo evidente en el criterio n.º 1, que es un criterio de incremento. MAPFRE fijó el límite de indemnización en 1.050.000 €, una cifra muy superior a la ofertada por AXA (600.000 €). La de MAPFRE es, por tanto, una oferta objetivamente mejor.

5. Dicho esto, de aplicarse la fórmula de manera literal, AXA obtendría la mayor puntuación en el Criterio 1, aun siendo su oferta peor que la de MAPFRE. A mayor abundamiento, de haberse presentado una oferta en la que el límite de la indemnización fuera de 1€, sería esa oferta la que hubiese obtenido la puntuación máxima, lo cual pone de manifiesto la palmaria imposibilidad de aplicar la fórmula prevista en el Pliego para criterios de INCREMENTO.

6. Ocurriría lo propio con el criterio número 2, que también es un criterio de incremento, de forma que, si se aplicase la misma fórmula que la prevista en el pliego, se volvería a premiar una oferta objetivamente peor a otra. Sin embargo, la fórmula si es aplicable al Criterio n.º 3, de reducción de franquicia, puesto que premia aquella oferta que ofrece una cifra de franquicia más baja.

7. Conocedora de lo anterior, y en aras de seleccionar la oferta económica más ventajosa, el Ayuntamiento de Oviedo aplicó la fórmula habitual para el criterio de incremento (criterios 1 y 2), de forma que las puntuaciones del informe de 5 de mayo de 2025 son las correctas.

8. A consecuencia de lo anterior, la Junta de Gobierno Local aprobó la corrección del error aritmético de la fórmula, que pasaría a ser:

$$P = (pm \times Of) / mo$$

Siendo “mo” la oferta más alta. Esta segunda fórmula es la correcta para los criterios de incremento.



9. Los Órganos de Contratación del Ayuntamiento de Oviedo otorgaron puntuaciones con la diligencia exigida, ajustándose a los principios de proporcionalidad, objetividad y eficiencia y evitando una resolución irracional e injusta, que sería el resultado de aplicar una fórmula inadecuada.

10. La parte recurrente, perfectamente conocedora de que, de aplicarse la fórmula en su literalidad, se produciría un claro desequilibrio entre lo ofertado y la resolución de la licitación, solicita a este Tribunal la aplicación de las bases originalmente publicadas.

(..)

12. En definitiva, la fórmula de evaluación prevista en los pliegos ($P = [pm \times mo] / of$) resulta inadecuada e inaplicable al criterio de adjudicación relativo al límite de indemnización por Daños Primarios Puros, al tratarse de un criterio de incremento.

13. Dicha fórmula penaliza a la oferta más ventajosa (que ofrece mayor indemnización) y premia a la que ofrece menores límites, contraviniendo la finalidad del criterio, que es mejorar la cobertura del contrato en beneficio de la Administración contratante.

14. Este planteamiento vulnera diversos principios fundamentales del Derecho Administrativo y de la contratación pública:

- Principio de proporcionalidad (art. 3.1 de la Ley 40/2015 y art. 145 LCSP): la puntuación debe guardar una relación lógica y adecuada con el valor ofertado. Aquí, se produce un resultado inverso y desproporcionado.
- Principio de objetividad (art. 145.5 y 6 LCSP): los criterios deben valorarse de forma coherente con su finalidad. Aplicar una fórmula que premia la menor indemnización carece de lógica objetiva.
- Principio de igualdad y no discriminación (arts. 1 y 132 LCSP): se produce una discriminación técnica injustificada al favorecer a licitadores que ofrecen peores condiciones contractuales.



- *Principio de transparencia y buena administración (art. 1 LCSP y art. 103 CE): la falta de coherencia entre la fórmula y el criterio evaluado impide conocer con claridad cómo se valora cada oferta, afectando a la transparencia del procedimiento».*

De modo que la adjudicataria aun reconociendo que la fórmula de evaluación prevista en los pliegos ($P = [pm \times mo] / of$) resulta inadecuada e inaplicable al criterio de adjudicación relativo al límite de indemnización por Daños Primarios Puros, al tratarse de un criterio de incremento, viene a justificar la no aplicación de la fórmula en los propios términos definidos en los pliegos al determinar resultados contrarios inversos y desproporcionados a la finalidad perseguida en la licitación, En base a ello solicita la desestimación del recurso.

Octavo. Descritas las posiciones de las partes, hemos de comenzar recordando el carácter preceptivo y vinculante de los pliegos no solo para el órgano de contratación sino también para los licitadores que han presentado ofertas, con el carácter de *lex contractus* y máxime cuando son ya actos firmes y consentidos pues no fueron recurridos en tiempo y forma.

Hemos de partir, para abordar la cuestión controvertida, del marco normativo sobre la aplicación de los criterios de adjudicación y, específicamente, sobre las fórmulas de valoración de las ofertas económicas.

El artículo 145 de la LCSP determina que «*La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio*», la cual se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. En el apartado 5 de dicho precepto se dispone:

«5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.



b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores».

Añadiendo el artículo 146 que la elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente.

Sobre esta cuestión este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones, así en Resolución 166/2024 de 8 de febrero dijimos:

«La exigencia de proporcionalidad, recogida en el artículo 145.5 de la LCSP, constituye una novedad, en tanto no venía explícitamente exigida en el derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 150).

La proporcionalidad, como principio de actuación de las Administraciones Públicas (y a los efectos que nos ocupan, y por extensión, a todo el sector público) ha sido objeto de una amplia teorización en el ámbito de la actuación administrativa, especialmente en relación con los actos o disposiciones que, dictados en el ejercicio de potestades discrecionales, suponen una restricción de derechos o intereses legítimos de los particulares. De esta elaboración doctrinal y jurisprudencial podemos extraer una definición del principio adecuada a la cuestión que nos ocupa: la proporcionalidad implica idoneidad, esto es, adecuación de la actuación a la finalidad pretendida. El principio de proporcionalidad se inserta pues en el proceso de formación de la voluntad del órgano de contratación – restringiendo ya la cuestión al ámbito de la contratación pública– y, lógicamente, lo condiciona. Cuando, como hemos visto, es el caso, el órgano de contratación ejerce una potestad discrecional, se enfrenta a un supuesto de hecho no definido en la norma, que

debe completar en función de las circunstancias del caso concreto. Este proceso supone, en definitiva, la aplicación de los principios que informan la contratación pública al supuesto planteado.

Las reflexiones precedentes nos permiten alcanzar dos conclusiones, que informarán nuestro juicio sobre la cuestión planteada:

a) La aplicación del principio de proporcionalidad a la conformación de los criterios de adjudicación supone que el órgano de contratación debe plasmar tanto una combinación de aquellos como de las fórmulas que los valoren idónea para la finalidad que se pretende, que no es otra, según hemos referido anteriormente, que obtener "(...) la mejor relación calidad-precio", según postula el artículo 145.1 de la LCSP.

b) La idoneidad que, según postulamos, debe tener la elección de los criterios de valoración de las ofertas es, por lo tanto, una cuestión casuística.

(..)

Corresponde pues al órgano de contratación, según hemos dicho, conformar los criterios de adjudicación del contrato de forma que estos sean proporcionales, esto es, idóneos para obtener la finalidad de seleccionar la oferta con mejor relación calidad-precio, y debe hacerlo, como es obvio, antes de que el procedimiento de licitación comience. En definitiva, lo que es exigible de los criterios de adjudicación, y, singularmente, en lo que nos ahora nos ocupa, el precio, es que, según las reglas de la experiencia, sean idóneos para lograr la finalidad que tienen atribuida. Dicho en otros términos, el órgano de contratación se enfrenta, en la fase de preparación del contrato, a la tarea de definir los criterios de adjudicación basándose en la finalidad que con ellos se pretende conseguir (la obtención de la mejor oferta en términos de relación calidad-precio).

(..)

Definidos así los criterios de valoración, deben reputarse idóneos al margen de las vicisitudes que puedan producirse en el procedimiento de licitación. Indudablemente, y si se dan los supuestos extremos que habitualmente se someten a este Tribunal para

demostrar la falta de proporcionalidad de una fórmula, se pueden obtener resultados que no se ajustan al principio de proporcionalidad tal y como lo hemos definido anteriormente. Tales resultados no alteran la idoneidad original de la fórmula. De producirse, no serán habituales (no parece razonable pensar que, como regla general, a la licitación concurrirán solo dos licitadores, uno al tipo y el otro con una baja de un euro, supuesto que casi podríamos considerar estándar entre los que suelen ser esgrimidos por los recurrentes cuando impugnan las fórmulas de valoración) y, en caso de producirse, nos encontraríamos ante un supuesto de conflicto entre dos principios rectores de la licitación (el de igualdad de trato y el de proporcionalidad) que debe dirimirse en favor del primero».

A la luz de esta doctrina, la cuestión planteada por la recurrente no discute la idoneidad de la formula sino su aplicación tal y como estaba prevista en el pliego.

El Anexo I del PCAP sobre las características del contrato, contiene en el apartado 16 sobre los criterios de adjudicación del contrato, todos ellos valorables en cifras o porcentajes, a saber: 50 puntos para la oferta económica y otros 50 puntos, para las mejoras, que se han descrito en el Antecedente de Hecho Quinto de esta Resolución, y que son objeto de discusión en el presente recurso.

Lo que viene a pretender la recurrente es la aplicación de las fórmulas publicadas en los pliegos y la revisión de las puntuaciones de los licitadores conforme a los criterios originales.

Los criterios controvertidos son los referentes a las mejoras expuestas en el criterio 1: las definidas en punto nº1: Incremento del límite de indemnización para Daños Primarios Puros y, en el punto nº 3: reducción de franquicia, en los que de aplicarse la fórmula contenida en el pliego determinaría un resultado diferente del contenido en el informe de valoración del órgano de contratación.

Veamos los resultados de la aplicación de la fórmula en cada uno de esos criterios:

1. Incremento del límite de indemnización para Daños Primarios Puros

En el informe de valoración de 25 de abril de 2025 se recogían las siguientes puntuaciones:



	PUNT MAX (Pm)	IMPORTE OFERTA MAS BAJA (mo)	IMPORTE OFERTA EVALUAR (of) A	puntuacion
AXA SEGUROS	10	1050000,00	600000,00	17,5
MAPFRE	10	1050000,00	1050000,00	10

La recurrente por su parte, aplicando la fórmula en los términos definido en el pliego, defiende que las puntuaciones debían haber sido:

	PUNT MAX (Pm)	IMPORTE OFERTA MAS BAJA (mo)	IMPORTE OFERTA EVALUAR (of) A	puntuacion
AXA SEGUROS	10	1050000,00	600000,00	17,5
MAPFRE	10	1050000,00	1050000,00	10

Como vemos se invierten por completo los resultados de modo que la oferta más ventajosa para la Administración obtiene una puntuación menor, lo cual contradice la misma premisa de la formula definida en el pliego, en el que se prevé que se otorga la mayor puntuación a la mejor oferta y al resto, conforme a la fórmula. Y no hay duda de que la mejor oferta en este criterio corresponde a Mapfre que presenta una propuesta con un límite de indemnización total de 1050.000 euros por siniestro y anualidad, ofertando un incremento de 750.000€ por encima de lo requerido en el pliego. En tanto que la oferta de la recurrente (AXA) supone un incremento de 300.000 € sobre los 300.000 € establecidos en el PPT, que implica un límite de indemnización para daños primarios puros de 600.000 €.

Así, en el informe emitido por la Correduría de fecha 02/06/2025 justifica la primera de las interpretaciones expuestas, al tratarse de un criterio dónde se está valorando el incremento del límite de indemnización, por lo que la mejor oferta se corresponde con la que otorga el mayor límite, no sólo porque la interpretación literal así lo justifica, sino por un criterio técnico asegurador dónde un mayor límite de indemnización en una cobertura concreta



debe de ser siempre mejor valorado que un menor límite que ofrezca una cobertura más reducida.

Por lo tanto, a la oferta de Mapfre le corresponde los 10 puntos de la mejora del criterio nº 1 y para la valoración de la oferta de Axa (límite más reducido) se aplicaría la fórmula entendiendo que la Of debe de corresponder con la mejor oferta al tener que reflejar ambas variables en la fórmula y haber ya incluido la “mo” como oferta más baja (límite ofertado por Axa).

No obstante, con ello está contradiciendo los términos de la formula definidos en el pliego en el que “mo” correspondía a la oferta más baja y “Of” a la oferta a evaluar, fuerza las variables de modo que se correspondan con el sentido lógico del criterio. Si bien el órgano de contratación corrigió la misma fórmula para el caso de número 2 “Incremento del sublímite por víctima para RC Patronal/Cruzada”, no lo hizo así en el presente caso, tratándose ambos de un criterio de incremento, en el que la formula original resultaba inadecuada.

Ahora bien, de haber aplicado la misma fórmula corregida, la mejor oferta seguiría siendo la de Mapfre y a Axa le hubiera correspondido la misma puntuación. Por tanto, aun no resultando adecuada la citada fórmula, lo que es indiscutible es que no puede sostenerse la interpretación de la recurrente que distorsionaría la proporcionalidad de las puntuaciones de las ofertas, y generaría una atribución de puntuación que no es objetivamente la más ventajosa para el interés público.

3.Reduccion de franquicia; las puntuaciones resultantes según el informe de valoración:

	PUNT MAX (Pm)	IMPORTE OFERTA MAS BAJA (mo)	IMPORTE OFERTA A EVALUAR (of)	PUNTUACION
AXA	20	200	200	20
MAPFRE	20	200	440	9,090909091



La recurrente, sostiene que aplicando literalmente la fórmula del pliego y considerando la variable de oferta más baja la reducción ofertada por la misma, los resultados serían los siguientes:

	PUNT MAX (Pm)	IMPORTE OFERTA MAS BAJA (mo)	IMPORTE OFERTA A EVALUAR (of)	PUNTUACION
AXA	20	200	200	20
MAPFRE	20	200	440	9,090909091

Sin embargo, hace una interpretación forzada de la fórmula al consignar como oferta más baja la menor reducción propuesta por la misma, y en la oferta a evaluar consigna tan solo la citada reducción (200) y no su oferta de 700 euros, cuando el importe de la oferta más baja (mo), en su sentido literal se corresponde con la franquicia de 440 euros propuesta por Mapfre y las ofertas a evaluar (Of) son respectivamente de 700 y 440 euros de Axa y Mapfre, siendo correcta la aplicación realizada en el informe de valoración.

En este sentido se pronuncia el informe emitido por la Correduría de fecha 02/06/2025 en lo que respecta a la mejora 3, reducción de la franquicia, debe convenirse que la mejor oferta es que la propone una MENOR franquicia y este concepto básico es el que debe inexcusablemente observarse en identificación de conceptos aplicables en la fórmula (Mapfre ofrece como franquicia 440 € frente a los 700 € de Axa).

Axa en su propuesta alternativa de valoración por aplicación de la fórmula prevista en los pliegos, considera que la oferta más baja (mo) no se corresponde con franquicia más baja (como indica el criterio), sino con la menor bajada de franquicia (que en realidad implica una franquicia más alta y por tanto más lesiva para los intereses del Ayuntamiento de Oviedo).

Así las cosas, continúa señalando el citado informe, en ninguno de los escenarios planteados en este informe AXA resultaría adjudicataria del contrato. A su juicio el planteamiento presentado respecto al criterio 3 relativo a la franquicia ha de ser de plano

rechazado, por lo que debe de mantenerse la puntuación asignada de 20 puntos a Mapfre frente a los 12,57 puntos a Axa, puntuación que sería suficiente para superar ampliamente la diferencia de puntos obtenida en el criterio prima ofertada (Axa 50 puntos, frente a los 49,06 de Mapfre). Resuelto este motivo y con independencia de la suerte que corriera la impugnación del criterio 1, se mantendría la adjudicación a favor de Mapfre.

Hemos de coincidir con el argumento del citado informe, y si bien en el criterio 1 se ha distorsionado la aplicación de la formula no aplicando la literalidad de las variables descritas en el pliego, lo cierto es que, en una interpretación literal y sistemática de los pliegos, la asignación de los diez puntos corresponde a la mejora oferta, viéndose únicamente afectada la atribución proporcional de puntos a la oferta de AXA (que ofrece menor incremento).

Ahora bien, aun igualando las puntuaciones en ese criterio a 10 puntos, como propone el informe de la Correduría, la adjudicación no se vería afectada al quedar la puntuación total del siguiente modo:

	CRITERIO 1	CRITERIO 2	TOTAL
MAPFRE	50	49,06	99,06
AXA	42,557	50	92,557

Tampoco se vería afectada de anularse el criterio; en la mejora 1, en que las puntuaciones de Mapfre quedarían en 40 puntos y la de AXA en 32,55, diferencia suficiente para superar la distancia en la puntuación del criterio 2 (oferta económica: prima) que es tan solo de 0.94 puntos.

De contrario, aplicar las fórmulas tal y como pretende la recurrente, implicaría penalizar a la mejor oferta (que ofrece mayor indemnización) y premia a la que ofrece menores límites, contraviniendo la finalidad del criterio, que es mejorar la cobertura del contrato en beneficio de la Administración contratante, tal y como se expone en el informe del órgano de contratación.

En definitiva, procede la desestimación del recurso, confirmando la resolución de adjudicación, aun cuando en el criterio 1 se haya apreciado oscuridad y error en la



aplicación de la fórmula, en virtud del principio de economía procesal, teniendo en cuenta que la mejor oferta es la de la adjudicataria, su anulación o equiparación en puntuación no impactaría en la adjudicación.

Por todo lo cual,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.D.P.F., en representación de AXA SEGUROS GENERALES, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS contra la adjudicación del lote 2 del procedimiento “*Servicios de daños materiales y seguro de responsabilidad civil/patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo 2025-2026*”, con expediente CC2025/75, convocado por el Ayuntamiento de Oviedo.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 2 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto por 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 58.2 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 del Principado de Asturias, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES