RECURSO 21/2025
RESOLUCIÓN 28/2025

Resolución 28/2025, de 19 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación nº 21/2025, interpuesto por la empresa Tecnove, S.L., frente a su exclusión y a la admisión de la empresa Alegria-Activity, S.L., en el procedimiento de licitación del suministro de un bibliobús, biblioteca móvil, para el centro coordinador de bibliotecas de la Diputación provincial de Soria, expediente nº Suministros - 2024/35.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Por Acuerdo de la Mesa de contratación de la Diputación provincial de Soria de 23 de diciembre de 2024, se excluye a Tecnove, S.L., y se propone la adjudicación a la empresa Alegria-Activity, S.L., en el procedimiento de adjudicación del suministro de un bibliobús, biblioteca móvil, para el centro coordinador de bibliotecas de la Diputación provincial de Soria, expediente nº Suministros - 2024/35.

Este acuerdo se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 26 de diciembre de 2024. La notificación a través de la Plataforma fue leída por TECNOVE el 8 de enero de 2025.

El motivo de la exclusión acordada por la Mesa se basa en el informe técnico emitido por el Servicio de vías y obras de la Diputación el 19 de diciembre de 2024, según el cual "El bibliobús, de marca IVECO y modelo EUROCARGO ML 150 E32/FP ofertado por TECNOVE S.L. no cumple con la caja de cambios automática con un mínimo de 6 velocidades, puesto que en la oferta adjunta la caja de cambios automática tiene 5 velocidades". El mismo informe considera que la oferta presentada por ALEGRIA ACTIVITY, S.L., cumple todas las características del PPT.

Segundo.- El 24 de enero de 2025 D. yyy, en representación de TECNOVE, S.L., interpone recurso de alzada ante la Diputación provincial contra su exclusión en el procedimiento de licitación del contrato de referencia, con fundamento en que la caja de cambios del vehículo que oferta tiene 6

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

velocidades, como requiere el PPT, y además dicha oferta especifica que son 5 marcha adelante y una marcha atrás (5+MA).

El recurso insta igualmente la exclusión de la empresa propuesta adjudicataria Alegria-Activity, S.L., porque no incluye el "ralentizador hidraúlico integrado retarder o intander" que figura en el punto 3 del PPT, en el apartado de "Características generales del bastidor".

Tercero.- El 6 de febrero de 2025 se recibe en este Tribunal el recurso, que se recalifica por la Diputación provincial como especial en materia de contratación. Viene acompañado del expediente y del informe del Servicio de vías provinciales y de la vicesecretaría de la Diputación de 4 y 5 de febrero de 2025, respectivamente, favorables a la estimación parcial del recurso.

Cuarto.- El 7 de febrero se confiere traslado del recurso al resto de los licitadores, a fin de que pudieran formular las alegaciones que estimasen convenientes a su derecho. El 10 de febrero presenta alegaciones la empresa Alegria-Activity, S.L., en las que solicita la desestimación del recurso, por considerar que el recurrente ha interpuesto recurso de alzada, no especial en materia de contratación, cuyos ámbitos objetivos, plazos de interposición y órganos de resolución difieren; y entender que la oferta de la recurrente incumple el PPT y la propia se ajusta al mismo, toda vez que fue "verificada por el técnico informante, que no aprecia el incumplimiento manifestado por el recurrente y sí en cambio, entiende que la oferta que presentamos cumple con todos los extremos exigidos por los pliegos".

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 de la LCSP y está acreditada la representación con la que actúa.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

El recurso se ha interpuesto frente al acuerdo de exclusión del recurrente y de admisión de otro licitador, en un contrato de suministro cuyo valor estimado (330.578,51 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme los artículos 44.1.a) y 44.2.b) de la LCSP. Este artículo 44.2.b) de la LCSP considera actos de trámite cualificados "los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149".

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.c) de la LCSP, considerando que el 8 de enero de 2025 el licitador tiene conocimiento de la exclusión y de la admisión referidas.

3º.- La solución del recurso exige determinar si la exclusión de la oferta de la recurrente y la admisión de la oferta de la empresa propuesta adjudicataria, se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y en la normativa de desarrollo, así como al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) rectores del contrato.

En relación con la vinculación de las ofertas al contenido de los pliegos, hay que tener en cuenta que el artículo 124 de la LCSP establece que "El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley (…)".

Por su parte, el artículo 68 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCSP), relativo al "Contenido del pliego de prescripciones técnicas particulares", en el apartado 1 dispone que "El pliego de prescripciones técnicas particulares contendrá, al menos, los siguientes extremos:

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»a) Características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato (…)".

Los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación.

La vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos, así lo indica *in fine* el mismo artículo 124 de la LCSP, de acuerdo con el cual los pliegos de prescripciones técnicas particulares "solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones"; por lo tanto, la Administración debe efectuar la valoración de los productos ofertados por los licitadores conforme a los criterios recogidos en aquéllos. Respecto de los licitadores, la vinculación determina que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos. En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP dispone que "Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea". Por tanto, las especificaciones técnicas incluidas en el pliego de prescripciones técnicas deben ser cumplidas por las ofertas. El citado pliego, como parte de la documentación contractual, constituye la ley del contrato y la presentación de la oferta refleja su aceptación incondicionada.

En consecuencia, la falta de cumplimiento claro de alguna de las exigencias establecidas en los pliegos, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas, debe aparejar la exclusión del licitador porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta, y, además, de no acordarse se generaría una situación de desigualdad contraria a los principios de transparencia e igualdad de trato inspiradores de la normativa nacional y comunitaria en materia de contratación pública.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Como señalan las Resoluciones del TARCCYL 50/2024, de 22 de abril, 10/2022, de 3 de febrero, o 128/2021, de 16 de septiembre, "el incumplimiento ha de ser claro, es decir, referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el PPT, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así, no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado".

A su vez refieren que "en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al PPT; y si los términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero admiten una interpretación favorable a su cumplimiento, esta es la que debe imperar. Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión".

4º.- La exclusión de la oferta de la recurrente vino motivada porque el bibliobús, de marca IVECO y modelo EUROCARGO ML 150 E32/FP, ofertado por TECNOVE, S.L., no cumple con la caja de cambios automática con un mínimo de 6 velocidades, puesto que, en la oferta, la caja de cambios automática tiene 5 velocidades.

La recurrente considera que su oferta se acomoda al PPT, cuyo apartado 3, "Características generales del bastidor", se refiere a "2. Caja automática de cambios con un mínimo de 6 velocidades", sin especificar cómo han de ser esas 6 velocidades, si son todas marcha adelante o 5 marcha adelante más una marcha atrás (MA).

Añade que "Normalmente, en las especificaciones de las velocidades de los vehículos en nº de velocidades incluye todas, incluida la de marcha atrás (MA)" y que en la memoria técnico-económica de su oferta "(ref 24010361), en el punto `2. Vehículo base´, dice literalmente `Caja de cambios automática ALLISON de 6 velocidades (5+MA), con retardador hidraúlico´".

El informe al recurso del órgano de contratación de 5 de febrero, sobre la base del informe técnico que le acompaña de 4 de febrero, explica al respecto que el motivo de que se exija un número mínimo de marchas es para que el vehículo vaya con el motor menos revolucionado, lo cual beneficia tanto

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

a su durabilidad como al consumo de combustible. Por eso se exige un número mínimo, en este caso 6, sin contar la marcha atrás, pues para ese fin, no afecta la marcha atrás.

Considera que "TECNOVE no lleva la razón en cuanto a que su vehículo (…) cuente con un cambio de 6 marchas, porque en el cómputo del número de marchas es comúnmente aceptado que no cuenta la marcha atrás, con la que, por supuesto (sea una o varias) cuentan todos los vehículos.

»Pero es que la propia documentación aportada por el recurrente, en concreto la ficha técnica del vehículo IVECO Eurocargo ML120E25/FP (el ofertado por ALEGRIA ACTIVITY, evidencia que el vehículo ofertado por TECNOVE solamente cuenta con 5 marchas).

»En efecto, en dicha documentación se observa claramente que hay vehículos:

- Con la caja de cambios ZF:

▪ Con 6 velocidades más la marcha atrás (la ficha no dice, para este supuesto, que tiene 7 velocidades).

▪ Con 9 velocidades más marcha atrás (no 10).

▪ Con 8 velocidades más la marcha atrás (no 9).

- Con la caja de cambios Allegra, de 5 velocidades (no 6).

»El vehículo ofertado por ALEGRÍA ACTIVITY es el de 8 velocidades más marcha atrás. El de TECNOVE, el de 5 velocidades más marcha atrás.

»En la misma línea se expresa el documento suscrito por un responsable de IVECO, aportado por el recurrente, en el que hasta en 2 ocasiones se indica que una de las cajas de cambios posibles, en concreto la aportada por el recurrente, cuenta con "Caja de cambios automática de 5 marchas + 1 marcha atrás".

Hay que tener en cuenta que la doctrina de la discrecionalidad técnica se ha acogido plenamente por los tribunales administrativos de recursos

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

contractuales. Como señalan, por todas, las RRTARCCYL 181/2024, de 19 de diciembre, 139/2024, de 10 de octubre o 63/2024, de 16 de mayo, "Ello supone que, al tratarse de aspectos que se evalúan con criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos, sin perjuicio de que puedan ser objeto de análisis cuestiones como las antes apuntadas (aspectos formales de la valoración -como las normas de competencia o de procedimiento, por ejemplo; que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios; o que se haya incurrido en omisión o error material al efectuarla). Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración".

En consecuencia, de acuerdo con el criterio técnico expresado, el recurso debe desestimarse en este punto.

5º.- Por otra parte, la recurrente insta la exclusión de la empresa Alegria-Activity, S.L., admitida a la licitación, porque su oferta no incluye el "ralentizador hidraúlico integrado retarder o intander" que figura en el apartado 3 del PPT, en el apartado de "Características generales del bastidor". Refiere que "Es más, el fabricante del vehículo, IVECO, en la carta que adjuntamos, certifica que la gama de Eurcargo MY24 solo puede montar con retarder hidráulico caja de cambios de 6 velocidad (5V+1MA) que es lo que ofreció TECNOVE. Para montar 8 velocidades solo se puede instalar freno eléctrico Telma, que no cumple con el ralentizador hidraúlico integrado retarder requerido".

En cuanto a la disponibilidad del freno hidráulico retarder o intarder, el informe al recurso del órgano de contratación, sobre la base del informe técnico de 4 de febrero de 2025, pone de manifiesto que "El PPT exigía que el vehículo contase con un freno motor hidráulico, tipo retarder o intarder, que evite pisar demasiado a menudo el freno, en situaciones de plena carga o descenso de pendientes pronunciadas.

»El freno retarder se sitúa fuera de la caja de cambios, y es el que monta el vehículo ofertado por TECNOVE. Como expresa IVECO en su documento, solamente puede ir en la caja de cambios Allegra, en el modelo ofertado por TECNOVE.

»El freno intarder se sitúa dentro de la caja de cambios, y su función es similar. Va incorporado a la caja de cambios ZF. Pero no a todas.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En concreto, en la de 8 velocidades no existe este dispositivo, ni en opción, como indica el informe de los servicios técnicos provinciales.

»Lleva razón, por tanto, el recurrente, en cuanto a que la oferta del propuesto como adjudicatario incumple el PPT y debe ser excluida".

En consecuencia, el criterio técnico expresado, que rectifica el emitido sobre las ofertas por el mismo ingeniero jefe del Servicio de vías provinciales, determina la estimación de esta pretensión, que conlleva la retroacción de actuaciones al momento oportuno para que, previa exclusión de la empresa Alegria-Activity, S.L., prosiga la tramitación del procedimiento conforme a Derecho.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente, en los términos señalados en esta Resolución, el recurso especial en materia de contratación nº 21/2025, interpuesto por la empresa Tecnove, S.L., frente a su exclusión y a la admisión de la empresa Alegria-Activity, S.L., en el procedimiento de licitación del suministro de un bibliobús, biblioteca móvil, para el centro coordinador de bibliotecas, de la Diputación provincial de Soria, expediente nº Suministros - 2024/35.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

TERCERO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.4 de la LCSP.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es