



**Recurso nº 649/2024 C.A. Illes Balears 35/2024**

**Resolución nº 775/2024**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 20 de junio de 2024.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. P.M.T., en representación de la FEDERACION EMPRESARIAL BALEAR DE TRANSPORTES, en impugnación de los pliegos que rigen la licitación para la contratación del *“servicio de transporte escolar para centros educativos públicos y para centros de educación especial sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears para los cursos escolares 2024-2025; 2025-2026 y 2026-2027”*, expediente CONTR 2024/3303, convocada por el Consejero de Educación y Universidades de las Islas Baleares, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Consejería de Educación y Universidades de las Islas Baleares ha tramitado el procedimiento para la contratación del servicio de transporte escolar para centros educativos públicos y para centros de educación especial sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears para los cursos escolares 2024-2025; 2025-2026 y 2026-2027 (expediente CONTR 2024/3303).

**Segundo.** El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de contratación del Sector Público el 26 de abril de 2024.

**Tercero.** El escrito de recurso se presentó el día 20 de mayo de 2024. El recurrente impugna en su recurso los pliegos de cláusulas administrativas particulares que rigen la licitación. Señala que en los pliegos se establece, en algunos lotes, la exigencia de prestar el servicio con vehículos (autobuses) de 65 y 60 plazas (10 y 19 lotes, respectivamente).



Expone el recurrente que la flota de autobuses existente en las Islas Baleares está constituida por una mayoría de vehículos con una capacidad de 55 plazas. Y que muy pocos vehículos en las Islas Baleares tienen 60 o 65 plazas. Entiende el recurrente que ello supone que sea inviable la prestación del servicio por las empresas de las islas. Dando lugar a una situación de discriminación en perjuicio de las empresas insulares.

Por otra parte, alega el recurrente que el régimen de modificaciones del contrato previsto en los pliegos encubre posibles modificaciones que excederían del porcentaje máximo de 20%. Y recuerda el recurrente que cualquier modificación que exceda de este último porcentaje debe dar lugar a la celebración de un nuevo contrato.

En relación con lo anterior, afirma también el recurrente que *“al desconocerse a qué ruta irá asociado aquel incremento o reducción de vehículos, comporta la imposibilidad calcular el coste y, por lo tanto, de poder presentar una oferta económica real”*. Y que *“comporta una imposibilidad del licitador de determinar un precio cierto del contrato al ser imposible la determinación del mismo a la luz de las cláusulas del PCAP”*.

Por todo ello, solicita la anulación de los pliegos.

**Cuarto.** El órgano de contratación emitió informe con fecha de 22 de mayo de 2024. En el mismo se defiende la legalidad de los pliegos, rebatiendo los diferentes motivos de impugnación alegados por el recurrente.

Explica el órgano de contratación que el PPT advierte de que las rutas son una mera previsión, establecida en base a los datos existentes de ejercicios anteriores. Y que lo que se exige en los pliegos es la puesta a disposición de los medios que aseguren la satisfacción de la demanda existente de forma eficiente. Explica que en Baleares circulan vehículos de 60 y de 65 plazas, e incluso de capacidad superior.

Afirma también que *“en la última licitación del servicio de transporte escolar que se llevó a cabo desde la Conselleria (expediente CONTR 2021 5218), en las propuestas de las empresas licitadoras se ofrecieron un total de 67 vehículos de más de 60 plazas, 49 de los cuales eran precisamente de 60 plazas. Por ello, desde el punto de vista de la eficiente utilización de los fondos disponibles (en relación al cálculo del presupuesto del contrato),*



*no tendría ningún sentido que la Administración requiriese la contratación de dos vehículos de 30 plazas, cuando uno sólo de 60 plazas satisface la misma necesidad con un menor coste.”*

Más allá de lo anterior, explica el órgano de contratación que, en realidad, no se exigen vehículos de 60 plazas, sino que lo que se exige es la puesta a disposición del servicio de los medios que resulten adecuados para satisfacer la demanda de cada ruta. Y hace referencia en este punto a lo establecido en las cláusulas 3.4.6 y 3.4.7 del PPT.

Asimismo, señala el órgano de contratación que los adjudicatarios pueden recurrir a figuras como la subcontratación u otras que les permitan contar con los medios correspondientes.

Por otro lado, añade el órgano de contratación la consideración de que *“las rutas de 60 plazas (44) constituyen un 11,64% del total, mientras que las rutas de 65 plazas (14) son un 3,7% de las previstas”*, por lo que la licitación no puede considerarse en ningún caso discriminatoria.

En lo que se refiere a la cuestión del régimen de modificación del contrato, señala el órgano de contratación que la misma cuestión ya fue tratada y resuelta por este Tribunal en la Resolución nº 885/2021. En la cual se resolvió el recurso interpuesto por el mismo recurrente. Afirma además el órgano de contratación que *“la determinación de precio del contrato se configura a tanto alzado y de ahí el régimen de modificación obligatorio previsto en la letra S del cuadro de características del PCAP”* y que *“la modificación del 15% es no sólo al alza, sino también a la baja”*.

Expone que los pliegos establecen que *“si se produce un incremento o decremento en un 15% del número de alumnos o del número de kilómetros, será de obligado cumplimiento por parte del contratista, salvo que, en el caso de incremento de alumnos, aisladamente, implique el aumento o disminución del equivalente a un 30% de los vehículos inicialmente ofrecidos”*. Y que todo lo que exceda de esos porcentajes se tramitará como modificación contractual, logrando con este sistema evitar tener que efectuar numerosas modificaciones contractuales al inicio del curso escolar.

Por lo que solicita la desestimación del recurso.



**Quinto.** La Secretaría del Tribunal dio traslado para alegaciones a los interesados, con fecha 23 de mayo de 2024, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 29 de mayo de 2024, acordando la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Illes Balears, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, de fecha 23 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3/10/2020).

**Segundo.** De acuerdo con el artículo 44.2.a) LCSP, los pliegos son susceptibles de recurso especial. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros (44.1 a) LCSP).

**Tercero.** En cuanto a la legitimación de la FEDERACION EMPRESARIAL BALEAR DE TRANSPORTES hemos de atender a la doctrina de este Tribunal acerca de la legitimación de las asociaciones empresariales representativas de intereses colectivos, recogida por ejemplo en nuestra Resolución nº 502/2021, bajo los siguientes razonamientos:

*“El artículo 48 de la LCSP establece: “Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera*



*deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.*

*En el mismo sentido se pronuncia el artículo 24.1 del RPERMC. La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas). En definitiva, ha de aplicarse a las asociaciones empresariales, reputándola de todos y cada uno de los asociados en cuya representación colectiva intervienen, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo sobre el concepto interés legítimo en el ámbito administrativo, en cuya virtud por interés legítimo ha de entenderse la situación jurídica individualizada que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión, interés legítimo que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.*

*Por ello nuestra Resolución nº 1105/2015 ha admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que “parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”. En este sentido, las entidades recurrentes actúan en representación de los eventuales intereses colectivos de todas sus empresas asociadas, potenciales licitadoras en el procedimiento de contratación en curso.*



*Precisamente el carácter colectivo del interés representado por las asociaciones impide que estas actúen exclusivamente en favor de los intereses de algunos de sus asociados y en perjuicio de los de los demás, de modo que el interés legítimo invocado para fundamentar la pretensión ha de afectar por igual a todos y cada uno de sus asociados”.*

En este caso, aun cuando no se ha acompañado por este recurrente una copia de los estatutos de la federación, del contenido de la página web de esta ([www.febt.es](http://www.febt.es)), donde están accesibles sus estatutos, se desprende que se trata de una entidad asociativa profesional de asociaciones de transporte de viajeros y mercancía por carretera o vía urbana y empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte, representando los intereses de las organizaciones y empresas asociadas.

Por ello, en atención al principio pro actione, y teniendo presente que en buena medida los motivos de impugnación que se articulan por este recurrente tienen un objeto que puede repercutir sobre los intereses de los asociados, ha de reconocerse su legitimación para interponer este recurso.

**Cuarto.** El recurso se ha interpuesto dentro del plazo indicado en el art. 50.1.b) LCSP.

**Quinto.** Entrando al fondo del asunto, hay que examinar la primera cuestión planteada por el recurrente, consistente en cuestionar la licitud de exigir vehículos de una determinada capacidad para prestar el servicio objeto del contrato. Entiende el recurrente que exigir vehículos de 60 o 65 plazas resulta discriminatorio para las empresas insulares, que no contarían con vehículos de esa capacidad. El órgano de contratación mantiene que la configuración de las características técnicas fijadas en los pliegos responde a la búsqueda de la eficiente utilización de los fondos disponibles. Explica que en Baleares sí circulan vehículos de 60 y de 65 plazas y que, de todos modos, no se exigen vehículos de un número de plazas concretas, sino que lo que se exige es la puesta a disposición de los medios que aseguren la satisfacción de la demanda existente en las diferentes rutas. Y hace referencia en este punto a lo establecido en las cláusulas 3.4.6 y 3.4.7 del PPT. Además, apunta el órgano de contratación a la posibilidad de recurrir a figuras como la subcontratación u otras que permitan contar con los medios correspondientes para la ejecución del servicio.

Las mencionadas cláusulas 3.4.6 y 3.4.7 del PPT disponen:

*“3.4.6 Para la realización del servicio y durante toda la ejecución del contrato, la empresa deberá contar con el número de vehículos adecuados y suficientes en el número de rutas y características de los usuarios a transportar. Los vehículos requeridos para la ejecución de cada una de las rutas tendrán que contar con las dimensiones idóneas que garanticen la posibilidad técnica de realizar los servicios según las rutas consignadas en los respectivos lotes. A este respecto, y con carácter previo al inicio de la ejecución del contrato, los contratistas llevarán a cabo una inspección sobre el terreno de las rutas requeridas en los lotes.”*

*“3.4.7. Excepcionalmente, previa autorización por parte de la administración y con lo debido informe justificativo por parte del contratista, se podrá poner a disposición del contrato vehículos distintos a los declarados inicialmente siempre y cuando tengan la capacidad suficiente para transportar el número máximo de alumnos dentro de las diferentes rutas que integran cada lote y cumplan con los mismos requisitos o superiores, tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato y no suponga alteración alguna del servicio”.*

A la vista de dichas cláusulas, lo cierto es que asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que no se exigen vehículos con un número determinado de plazas concretas. Sino que lo que se exige es la puesta a disposición de los medios que aseguren la satisfacción de la demanda existente en las diferentes rutas. La cláusula 3.4.6 del PPT es clara cuando señala que lo que se exige es que los vehículos dispongan de “dimensiones idóneas que garanticen la posibilidad técnica de realizar los servicios” y que se deben emplear un “número de vehículos adecuados y suficientes en el número de rutas y características de los usuarios a transportar”. Incluso la cláusula 3.4.7 del PPT contempla la posibilidad de “poner a disposición del contrato vehículos distintos a los declarados inicialmente siempre y cuando tengan la capacidad suficiente”.

Por lo tanto, resulta claro que el adjudicatario del contrato dispondrá de flexibilidad en cuanto a los concretos medios a emplear para satisfacer la demanda de transporte en cada ruta. Exigiéndose, lógicamente, que el prestatario de cada lote cubra las necesidades existentes en cada caso.



A partir de aquí, este Tribunal entiende que, a la vista del objeto del contrato y las explicaciones efectuadas por el órgano de contratación, la configuración de los medios técnicos que contiene el pliego ha quedado plenamente justificada. Guardando plena coherencia y proporcionalidad en relación con el objeto del contrato y con las necesidades a satisfacer. Entiende este Tribunal que la configuración de los pliegos en cuanto a las reglas técnicas de ejecución del servicio que se exigen a los licitadores son razonadas, objetivas, proporcionadas y vinculadas al objeto del contrato, sin que se observe arbitrariedad o desproporción.

La alegación del recurrente de que las empresas de un determinado territorio no cuentan con determinados medios para prestar el servicio, además de no acreditada, no podría en ningún caso suponer un motivo que restrinja la libertad del órgano de contratación para configurar el objeto contractual y los medios a emplear para prestar el servicio. Antes, al contrario, la pretensión del recurrente, consistente en tener que configurar de determinada manera los pliegos técnicos para velar porque las empresas de un determinado territorio tengan los medios exigidos para prestar el servicio es lo que sí supondría una actuación ilícita vulneradora de la igualdad de los licitadores y de las normas de competencia. En este punto cabe recordar que, como apunta el órgano de contratación, los licitadores pueden acudir a fórmulas conjuntas con otros empresarios para lograr disponer de los medios necesarios para prestar el servicio, tales como la subcontratación o la unión temporal de empresas.

De acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la primera alegación del recurso.

En cuanto a la segunda alegación, relativa al régimen de modificación del contrato, tal y como señala el órgano de contratación, este Tribunal resolvió idéntica cuestión en la Resolución nº 885/2021, desestimando dicho motivo de impugnación. En dicho recurso se impugnaban los pliegos, por la misma entidad recurrente y alegando análogo motivo, de la licitación anterior convocada por el mismo órgano de contratación (para el servicio de transporte escolar para los centros educativos de las Islas Baleares para los cursos 2021-22 y 2022-23).

Pues bien, dijimos en dicha Resolución:



*“El segundo motivo de impugnación de este recurso se refiere al régimen de modificaciones del contrato, entendiendo que encubre modificaciones que podrán superar el 20% del precio del contrato (...).*

*Para determinar el auténtico alcance de esta cláusula es conveniente atender a lo que se indica en la cláusula 1 del PPT acerca del objeto del contrato: «1. El objeto del contrato a que se refiere este pliego es la realización por parte del adjudicatario del servicio complementario de transporte escolar para los diferentes centros educativos receptores de transporte escolar indicados en el Anexo I de este Pliego dependientes de la Consejería de Educación y Formación Profesional del Gobierno de las Illes Balears». En dicho Anexo I se reflejan, para cada uno de los lotes y rutas de transporte, unas previsiones acerca del número total de alumnos a transportar, número orientativo de vehículos a adscribir al contrato, así como del total de kilómetros (ida y vuelta).*

*Tratándose pues de unas meras previsiones, a la hora de determinar el objeto del contrato, para el que se fija un precio alzado, resulta viable completar tal aproximación con el establecimiento de un margen máximo de variación respecto de dichas previsiones, al alza o a la baja, que se fija sin variación de precio, conforme se establece en el apartado aquí cuestionado. Queda así determinado el objeto inicial del contrato en cuanto al alcance del servicio para el que se establece el precio alzado (servicio definido por lo demás, no se olvide, por la realización del transporte escolar en las rutas que se definen con detalle en el anexo y con la extensión que determina la cláusula 1 del PPT). De este modo, la previsión de la cláusula aquí cuestionada sirve para delimitar los márgenes que marcan el alcance de los servicios del contratista retribuidos con el precio inicial del contrato. Y, en lo que se exceda de dichas variaciones, se aplica el régimen de modificaciones contractuales, correctamente definido en el pliego, con la consiguiente repercusión en el precio. (...).*

*De este modo, la cláusula cuestionada lo que hace es completar la delimitación precisa de la prestación del contratista que se encuentra cubierta por el precio ofertado, estableciendo los porcentajes máximos de variación respecto de las previsiones iniciales, al alza o a la baja, que se entienden cubiertos por ese precio, y señalando el régimen de modificaciones de número de alumnos o kilometraje que, por exceder de ese marco inicial, deben dar lugar a una variación en el precio. Todo ello de forma objetiva, clara y transparente, ateniéndose*



*a las exigencias del art. 204 LCSP, y sin que por tanto pueda aceptarse el razonamiento del recurrente, al no existir esa modificación sustancial a la que alude, encontrándose adecuadamente determinado el precio, en contra de lo que se afirma en el recurso.*

*Procede por ello desestimar esta alegación del recurrente”.*

Las anteriores consideraciones son plenamente aplicables al presente supuesto, en el cual las alegaciones del recurrente y la configuración del régimen de modificaciones del pliego resultan análogas a las de la anterior licitación del mismo servicio. Por lo que procede desestimar también esta segunda alegación y, por lo tanto, el recurso.

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. P.M.T., en representación de la FEDERACION EMPRESARIAL BALEAR DE TRANSPORTES, en impugnación de los pliegos que rigen la licitación para la contratación del “*servicio de transporte escolar para centros educativos públicos y para centros de educación especial sostenidos con fondos públicos de las Illes Balears para los cursos escolares 2024-2025; 2025-2026 y 2026-2027*”, expediente CONTR 2024/3303, convocada por el Consejero de Educación y Universidades de las Islas Baleares.

**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 vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, 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