



Recurso nº 774/2021 C.A. Castilla-La Mancha 96/2021

Resolución nº 1075/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. L. M. P. S. , en nombre y representación de la compañía mercantil AUTOS PELOTÓN, S.L., contra los pliegos del contrato de “*Servicio de transporte escolar en vehículos de más de 9 plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023/2024*”, con expediente 2021/001014, convocado por la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 3 de mayo de 2021 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público dieciséis anuncios por los que se convocan licitación para adjudicar el contrato de “*Servicio de transporte escolar en vehículos de más de 9 plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023/2024*”, con expedientes 2021/001014-AB-I, 2021/001014-AB-II, 2021/001014-AB-III, 2021/001014-CR-I, 2021/001014-CU-I, 2021/001014-CU-II, 2021/001014-GU-I, 2021/001014-GU-II, 2021/001014-GU-III, 2021/001014-GU-IV, 2021/001014-TO-I, 2021/001014-TO-II, 2021/001014-TO-III, 2021/001014-TO-IV, 2021/001014-TO-V y 2021/001014-TO-VI, convocados por la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Cada uno de dichos anuncios se corresponde con la agrupación por provincias de los diferentes lotes (366), correspondientes a las diferentes rutas en los que se divide el objeto del contrato.

Dichos anuncios se realizan, igualmente, en el DOUE del 5 de mayo de 2021.



El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 77.932.151,57 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. De acuerdo con el apartado 4 del Cuadro de Características del PCAP, el sistema de determinación del precio es por *“Precios unitarios referidos a componentes de la prestación, unidades de ejecución u otros: Precios unitarios, según el cuadro de máximos que figura como anexo VI al presente pliego”*.

El Anexo VI del PCAP dispone que

«DESGLOSE DEL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN.

Para este contrato se considera oportuno mantener los precios autorizados en concursos anteriores, habida cuenta de que no existen motivos justificados de incremento significativo de costes en las empresas del sector en este último año, lo que permitirá a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes mantener la actual red de transporte escolar que presta el servicio al alumnado que, en el marco del decreto 119/2012, 26 de julio por el que se regula la organización y el funcionamiento del transporte escolar financiado por la JCCM en los centros docentes públicos dependientes de ella, reúne los requisitos necesarios para tener derecho al mismo.

Los precios máximos diarios a aplicar en los servicios de transporte regular de uso especial con origen o destino en un centro escolar en los nuevos procedimientos de contratación administrativa de rutas escolares según los tramos kilométricos y las plazas del vehículo, sin conductor, serán los siguientes

Nº de Tramo	1	2	3	4
	<i>Hasta 30 Kms</i>	<i>Más de 30-70 km.</i>	<i>Más de 70-100 km.</i>	<i>Km. Adicional</i>
<i>10-25 plazas</i>	<i>151,53</i>	<i>175,13</i>	<i>198,59</i>	<i>1,63</i>
<i>Más de 25 a 50</i>	<i>170,60</i>	<i>198,72</i>	<i>222,30</i>	<i>1,83»</i>



En el expediente de contratación consta un “ESTUDIO DE VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR EN VEHÍCULOS DE 10 O MAS PLAZAS EN LAS PROVINCIAS DE ALBACETE, CIUDAD, REAL, CUENCA, GUADALAJARA Y TOLEDO PARA LOS CURSOS 2021/2022, 2022/2023 y 2023/2024 EN LOS CENTROS ESCOLARES PÚBLICOS DE CASTILLA-LA MANCHA” conforme al cual

“El cálculo parte de una Resolución de 22/05/2009, de la Dirección General de Transportes, por la que se aprueban las tarifas máximas de aplicación para los servicios de transporte regular de uso especial, transporte escolar, para el curso escolar 2009-2010 (DOCM nº110 de 9 de junio de 2009). A raíz de ella se ha ido actualizando los valores teniendo en cuenta las variaciones en los costes laborales, de ejecución, gastos generales y el beneficio industrial. El último valor actualizado de las tarifas se realizó en la licitación del año 2012, no habiéndose producido modificaciones debido a la baja fluctuación del IPC desde ese año (5,9 en Castilla-La Mancha en estos 8 años fuente INE), a la disminución del coste de los carburantes en los últimos años (1,3 €/l gasóleo en mayo de 2012 a 1,026 €/l en octubre de 2020 fuente Ministerio de Transportes y Movilidad) y a que las ofertas de los licitadores de los últimos concursos bajaban un 20 % el presupuesto de licitación de promedio.

Considerando las plazas necesarias para realizar el servicio las empresas a contratar se encuadrarían en el servicio de transporte público de viajeros en autocar.

Teniendo en cuenta los costes establecidos por Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar en enero de 2021, publicado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, con unos costes por kilómetro que oscilan entre 1,5324 €, el coste más alto para un autocar de 39 a 55 plazas, y 1,3696 €, el coste más bajo en la media nacional para un autocar de 10 a 25 plazas, el beneficio empresarial estimado para cada tramo estaría plenamente justificado, considerando las medidas a adoptar por el COVID-16 por las empresas”.

Tercero. En fecha 25 de mayo de 2021 AUTOS PELOTÓN, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación contra los pliegos solicitando la suspensión cautelar del procedimiento de contratación.



Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe.

Quinto. En fecha 11 de junio de 2021 la Secretaria del Tribunal resolvió la suspensión cautelar de los procedimientos de contratación relativos a los expedientes 2021/001014 y 2021/000290, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), por lo que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que, en su caso, acuerde el levantamiento de la medida.

Sexto. En fecha 17 de junio de 2021 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. Ha presentado alegaciones la entidad GRANDURE, S.L.U.

Séptimo. El recurrente solicita como prueba copia íntegra del expediente administrativo de contratación.

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 LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 03/10/2020).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto frente a un acto con ocasión de la licitación de un contrato susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del art. 44 de la LCSP.



Así, conforme al art. 44.2 de la LCSP

“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

Igualmente, ello es acorde a lo señalado en el apartado primero letra a) del artículo 44 de la LCSP, al tratarse de la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros.

Cuarto. Antes de entrar en el fondo de la cuestión planteada debemos analizar si el recurrente, administrador único de AUTOS PELOTÓN, S.L. tiene capacidad y legitimación para interponer el presente recurso especial.

Capacidad para recurrir

El órgano de contratación cuestiona la capacidad del recurrente, al no aportar el acuerdo para recurrir y no acreditar *“que dispone de la capacidad interna necesaria para ejercitar acciones en su nombre de conformidad con los estatutos”*. Cita para ello los art. 48, 51.1 a) y 56 de la LCSP, 5.3 de la Ley 39/2015 y 45.2 d) de la LJCA.

Teniendo en cuenta la alegación del órgano de contratación y lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, en 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, este Tribunal considera necesario realizar un análisis detallado de la cuestión.

El análisis de la norma administrativa lleva a señalar que no es necesario para interponer un recurso especial en materia de contratación que la persona jurídica adopte, por medio del órgano competente, un acuerdo o decisión específica, ordenando la interposición de dicho recurso, a diferencia de lo establecido por el artículo 45.2 d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para interponer el recurso contencioso administrativo.



En efecto, basta con que el recurso especial en materia de contratación sea firmado por un representante con facultades suficientes, en virtud de apoderamiento o de designación orgánica, como sucede con los demás recursos en vía administrativa.

En este sentido las siguientes normas son literales:

- i. El artículo 51.1 a) LCSP, que exige que el escrito de interposición del recurso especial vaya acompañado del *“documento que acredite la representación del compareciente”*.
- ii. El artículo 22.1 del Real Decreto 814/2015, que establece como una de las condiciones de admisión del recurso especial la acreditación de la *“representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto”*, así como *“que se acompañen al escrito de interposición los documentos y requisitos a que se refiere el artículo 44 del Texto Refundido (ahora el art. 51)”*.
- iii. El artículo 24.3 del mismo Real Decreto, que dispone que *“la interposición del recurso en representación de las personas jurídicas de cualquier clase requerirá de poder con facultades suficientes al efecto”*.

Atendido lo anterior, las normas reguladoras de la interposición del recurso especial en materia de contratación, tanto las que son directamente aplicables -*vid. supra*- como las que se aplican supletoriamente, no exigen la adopción del acuerdo corporativo para el ejercicio de acciones.

Este acuerdo sólo viene contemplado por el artículo 45.2 d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como requisito para la interposición del recurso contencioso administrativo, por lo que no es exigible en el ámbito del recurso especial en materia de contratación.

A mayor abundamiento, este Tribunal tiene que concluir que no es exigible en sede de recurso especial el acuerdo corporativo autorizando el ejercicio de acciones, por los siguientes motivos:



i. La aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 45.2 d) de la LJCA, sólo procedería para colmar lagunas. En este caso no hay laguna que colmar: las normas aplicables al recurso especial no exigen -con claridad- el acuerdo corporativo.

ii. El hecho de que se haya considerado capacitada/legitimada en vía administrativa a una persona jurídica no exime de que, en vía contenciosa, resulte preceptivo y esta deba adoptar el acuerdo exigido en el artículo 45.2 d) de la Ley Jurisdiccional. No debe confundirse la capacidad/legitimación en sede administrativa con los requisitos para entablar acción por parte de las personas jurídicas.

iii. Aunque la adopción del acuerdo previo conforme a estatutos, pudiese ser considerada como una vía para evitar conflictos de interés entre los miembros de una Asociación, siendo ello un fin loable, este no puede perseguirse de oficio por este Tribunal, imponiendo un requisito de admisibilidad del recurso especial que no está recogido en las normas aplicables.

Por todo ello debe concluirse que una cosa es, en efecto, el poder de representación, que sólo acredita y pone de relieve que el representante está facultado para actuar válida y eficazmente en nombre y por cuenta del representado y otra distinta la decisión de litigar, de ejercitar la acción, siendo esta la única que deberá ser tomada por el órgano de la persona jurídica a quien las normas reguladoras de ésta atribuyan tal facultad. Obvia es la máxima trascendencia que la acreditación de esto último tiene para la válida constitución de la relación jurídico procesal, como se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2020, Sentencia 549/2020 pero dicha trascendencia la norma no ha querido darla en sede del recurso especial, por lo que no es posible exigir tal requisito.

Legitimación para recurrir

La legitimación se regula en el Art. 48 LCSP, que señala que *“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”*.



En el caso que nos ocupa, el recurso se interpone por una entidad que ha participado en la licitación ofertando a varios de los lotes, por lo cual reúne la legitimación para interponer el presente recurso especial.

Quinto. El recurrente solicita la apertura de un período de prueba, con base en la escueta solicitud de que se requiera a la Administración documentación en la que conste la valoración hecha en las distintas licitaciones desde 2009 hasta la actualidad y documental obrante en el expediente.

El párrafo segundo del apartado primero del artículo 30 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre señala que la solicitud de práctica de prueba deberá formularse en términos concretos identificando los extremos sobre los que deberá versar y la persona o personas para practicarla. Por su parte el párrafo segundo del apartado cuarto del artículo 55 de la LCSP señala que las pruebas manifiestamente improcedentes o innecesarias podrán ser rechazadas.

Obra en la documentación publicada en la Plataforma de Contratación el “*ESTUDIO DE VIABILIDAD ECONÓMICA*” en el que el órgano de contratación justifica el modo de proceder para fijar precios unitarios y el valor estimado del contrato. A ello se añade la documentación remitida con su informe a este Tribunal por el órgano de contratación, para avalar la reducción media en las licitaciones de estos servicios tramitadas desde 2018.

Dicha documentación se considera por este Tribunal suficiente a los efectos de la prueba del hecho controvertido, prueba sobre si el valor estimado es o no ajustado a mercado y sobre la idoneidad o no de los precios unitarios.

A la vista de lo anterior, resulta que el recurrente no concreta el hecho de prueba, que el órgano de contratación remite documental a los efectos de probar el procedimiento seguido para la fijación del valor estimado y de los precios unitarios y que no se justifican las razones para que la prueba deba remontarse hasta el año 2009, este Tribunal considera que a la vista de la documental ya aportada, es improcedente e innecesario abrir un nuevo período de prueba.

Sexto. Entrando ya en el fondo del asunto, el recurso se funda en tres motivos:



1. considerar infringido el art. 130 de la LCSP, al no facilitar la información sobre subrogación de trabajadores que impone el Acuerdo Marco Estatal sobre materias del Transporte de Viajeros por Carretera, mediante vehículos de más de 9 plazas, incluido el conductor,
2. no haber publicado en el DOUE la rectificación del pliego que tuvo lugar el 4 de mayo de 2021 y
3. infringe el art.100.2 de la LCSP cuando señala que *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”*. Fundamentalmente, el recurrente considera que el expediente contratación no justifica que el presupuesto se ajuste a los precios de mercado pues no contempla las nuevas exigencias de higiene derivadas del COVID19, limitándose a reproducir el mismo presupuesto de las últimas licitaciones.
4. La Memoria no recoge los gastos por suspensión del servicio. Disconforme con las tarifas por infracción del artículo 101.2 de la LCSP.

Por su parte, el órgano de contratación se opone al recurso entendiendo que no existe Convenio ni norma que imponga la subrogación, que no ha habido ratificación no publicada de los pliegos y que no resulta de aplicación el precio se ajusta a los precios medios de licitación de las últimas convocatorias del mismo contrato, aportando como Anexo las distintas ofertas realizadas en anteriores licitaciones, todas ellas por debajo del precio unitario contemplado en los pliegos impugnados.

Séptimo. El primer motivo del recurso considera infringido el art. 130 de la LCSP cuando dispone que:

"1. Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista".

Como puede observarse, dicho precepto, como consecuencia del principio de transparencia e igualdad que debe presidir la contratación, obliga al órgano de contratación a facilitar a todos los potenciales licitadores de la información de las condiciones de trabajo de los trabajadores en los que debiera subrogarse el adjudicatario del contrato. La finalidad de dicho precepto no es directamente la protección de los derechos de los trabajadores (que deriva de la normativa laboral de aplicación, que será la que imponga la subrogación) sino garantizar que los potenciales licitadores puedan valorar los costes laborales que supondrá la ejecución del contrato y así poder elaborar una oferta adecuada.

En el presente caso el pliego no ofrece información alguna sobre trabajadores a subrogar porque, de acuerdo al informe del órgano de contratación, no existe disposición alguna que imponga la subrogación.



De acuerdo a lo afirmado por el recurrente, el origen de la subrogación se basaría en el Acuerdo Marco Estatal sobre materias del Transporte de Viajeros por Carretera, mediante vehículos de más de 9 plazas, incluido el conductor, el cual limita, como señala el órgano de contratación, el deber de subrogación regulado en su Título VI, de acuerdo a su art. 19, a *“a los servicios de transporte regular permanente de uso general, urbanos o interurbanos, de viajeros por carretera con vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas incluida la del Conductor, prestados en régimen de concesión administrativa o por cualquiera de las fórmulas de gestión indirecta de servicios públicos contempladas en la Ley de Contratos del Sector Público”*.

En base a ello, tiene razón el órgano de contratación cuando afirma que, siendo el objeto del contrato una modalidad de transporte regular de uso especial, como es el transporte escolar (art. 67.b de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres), no estaría comprendido dentro del deber de subrogación del Acuerdo Marco Estatal sobre materias del Transporte de Viajeros por Carretera, mediante vehículos de más de 9 plazas, incluido el conductor.

No existe pues *“una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general”* que imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse en estos contratos de transporte escolar (regular especial), por lo que no se ha vulnerado el artículo 130 LCSP y, por tanto, el presente motivo de recurso ha de ser desestimado.

Pero es que, además, como ha señalado en otras ocasiones este Tribunal, (en este sentido, debe recordarse la Resolución nº 182/2021 de 26 de febrero), *“la obligación de subrogación es una cuestión de Derecho Laboral sobre la que el órgano de contratación no tiene competencia alguna. Únicamente está obligado a informar de ello en los pliegos conforme al art. 130 LCSP, pero no pueden establecerla los pliegos, siendo su existencia independiente de los mismos. Por tanto, como se ha dicho, la estimación del recurso nada cambiaría sobre la cuestión de la subrogación: si esta procede conforme al Derecho Laboral, habrá de producirse, y si no; con independencia de lo que se diga en los pliegos y del resultado del recurso”*.



Octavo. En cuanto a la alegación de un supuesto incumplimiento del deber de publicación en el DOUE, el recurso no aclara que parte de la información publicada en el DOUE resulta incorrecta ni se ha apreciado por este Tribunal diferencia alguna entre la información publicada y la que consta en el expediente.

El órgano de contratación, además, aclara que no hubo tal rectificación, sino una corrección de un error informático en los archivos cargados en la Plataforma de Contratación, relativos, además, a otro expediente (Nº 2021/000290).

En consecuencia, debe desestimarse este motivo de recurso.

Noveno. En relación a la obligación del órgano de contratación de cuidar que el presupuesto de licitación sea adecuado a los precios del mercado, nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, recordando nuestra reciente Resolución nº 493/2021, de 30 de abril que

«Debemos recordar que la determinación del valor estimado y, en relación con él, del presupuesto de licitación de los contratos del sector público es una materia regida por el principio de discrecionalidad técnica. Así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”. Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que:

“... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las



manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas...

Por otra parte, este Tribunal también ha afirmado, entre otras en la Resolución 1263/2019, de 11 de noviembre, que:

“ha de reconocerse el mayor protagonismo que debe conferirse a los convenios colectivos, en la medida en que los arts. 100.2 y 102.3 ‘in fine’ LCSP contienen la novedosa previsión respectiva de que ‘En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia’. Y que ‘En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios’”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado».

Tratándose de una cuestión técnica, debemos aplicar nuestra doctrina sobre la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, resumida en nuestra resolución 829/2019 de 24 de septiembre

«Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Venimos manifestando al respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la



valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Así por ejemplo, en la reciente Resolución nº 516/2016 ya razonábamos que “la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor».

Aplicando la anterior doctrina al presente supuesto, el recurso debe ser desestimado. Así, por un lado, el expediente motiva suficientemente el cálculo de los precios unitarios aplicados para determinar el presupuesto que se basan, fundamentalmente, en tres elementos: a) la Resolución de 22/05/2009, de la Dirección General de Transportes, por la que se aprueban las tarifas máximas de aplicación para los servicios de transporte regular de uso especial, transporte escolar, para el curso escolar 2009-2010 (DOCM nº110 de 9 de junio de 2009), actualizado conforme a la licitación del año 2012 b) el promedio de baja de las licitaciones anteriores (un 20%); y c) los costes establecidos por Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar en enero de 2021, publicado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Dicha motivación no puede tacharse de irracional o arbitraria, ni alejada de lo que exige el art. 100.2, que no es otra cosa que el presupuesto de licitación se ajuste a los precios de mercado, lo que parece garantizado teniendo en cuenta que se ha tomado en consideración, entre otros criterios, el precio por el que se ha adjudicado el mismo contrato en licitaciones anteriores.

Por su parte, el recurrente no justifica que los costes de ejecución del contrato (los cuales enuncia, pero no concreta de forma detallada), no puedan cubrirse, incluido un margen de beneficio adecuado, con los precios unitarios propuestos por los pliegos. De hecho, más allá de alegar posibles errores en el cómputo de los posibles incrementos de precios, no

precisa que los concretos precios unitarios contra los que se alza no sean suficientes para ejecutar adecuadamente el contrato obteniendo un margen de beneficio adecuado.

En cuanto a la pretendida infracción del artículo 100.2 de la LCSP, en relación al desglose de los presupuestos, como venimos señalando, el presupuesto se ha determinado por precios unitarios, tal como permiten los artículos 102.4 y 309.1 de la LCSP: en efecto, si observamos el anexo VI del pliego de cláusulas administrativas particulares, el precio se ha calculado en función de los tramos kilométricos y plazas del vehículo, sin considerar al conductor.

Procede reproducir nuestra doctrina sobre el desglose del presupuesto, cuando éste se determina por precios unitarios, recogida en la Resolución 200/2020, que a su vez reproduce la Resolución 633/2019:

«Con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta alegación formulada por la recurrente, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100. 2, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina lo siguiente:

“2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Ese precepto viene a determinar que, en la elaboración del presupuesto del contrato, es decir, el importe máximo de gasto que podrá suponer para el OC el contrato, impone su ajuste a precios de mercado y el desglose del mismo con indicación de los coste directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Obviamente, si el precio d mercado se determina a ex artículo 102.4 en términos unitarios referidos a los



distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá, e incluso deberá, formarse y desglosarse por unidades de precio de mercado que entreguen o ejecuten hasta el número máximo previsto en el PCAP, sin necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos en que incurra el suministrador o el prestador del servicio, en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación”.

En paralelo sentido, la Resolución nº 177/2020 señala:

“[...] la prevención referida a que en la fijación del presupuesto se desglose el presupuesto en el PCAP o en el documento regulador del contrato indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, se cumple en nuestro caso, porque al tratarse de precios unitarios por informe según precios unitarios de mercado, el órgano de contratación al elaborar el presupuesto no calcula nada porque no tiene que hacerlo, ni costes directos e indirectos ni gastos eventuales para determinar unos precios por informe cuyos importes le vienen dados y determinados por los de mercado; pero sí cumple la exigencia legal pues el presupuesto se determina e integra por esos precios unitarios por unidad de ejecución y por el número de dichas unidades de ejecución.

Ampara la anterior afirmación el párrafo primero del artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio en los contratos de servicios, algunos de los cuales determinan el precio total a pagar en unidades de ejecución, a tanto alzado cuando no es posible o conveniente su descomposición, mediante tarifas o una combinación de varias de esas modalidades, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectuó siempre en términos de costes directos e indirectos, lo cual solo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación a los diversos componentes de la prestación”».



Por tanto, en los contratos donde el precio se determina como precio unitario, como es el caso del que nos ocupa, el desglose del presupuesto habrá de ser por las unidades de precio, sin necesidad de desglosar costes directos, indirectos y otros. Y en este caso, habiéndose definido el precio en función de los tramos kilométricos, no sería necesario el desglose de costes.

Décimo. Por último, el recurrente alega que la Memoria no recoge los gastos por suspensión del servicio y manifiesta su disconformidad con las tarifas por infracción del artículo 101.2 de la LCSP.

Al formular este motivo, el recurrente no desarrolla el relativo a los gastos por suspensión del servicio (sic) y lo liga con el motivo anterior y la situación actual generada por COVID-19, para, a continuación, afirmar que no se contemplan con determinación los costes de prestación de los servicios, que no están desglosados los costes laborales derivados de los convenios colectivos que sean de aplicación y que las tarifas actuales se han fijado tomando valores de licitaciones de hace más de diez años.

Dichas cuestiones se han tratado en los Fundamentos de Derecho anteriores, a las cuales nos remitimos en aras a la brevedad, salvo la relativa a la suspensión del servicio. Esta cuestión se apunta y no se desarrolla, por lo cual debe ser desestimada. A mayor abundamiento, debemos señalar que será, en todo caso, una cuestión que si se suscitase durante la ejecución del contrato, deberá resolverse aplicando las normas que la regulan en la LCSP, sin que las controversias que sobre la misma se planteen sean competencia de este Tribunal.

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. L. M. P. S. , en nombre y representación de la compañía mercantil AUTOS PELOTÓN, S.L., contra los pliegos del contrato de *“Servicio de transporte escolar en vehículos de más de 9 plazas en Castilla-La Mancha*



*curso*s 2021-2022, 2022-2023 y 2023/2024", con expediente 2021/001014, convocado por la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

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 sanción 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 Castilla-La Mancha, 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 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.