



Recursos nº 755/2021, 758/2021 y 759/2021 C.A. Castilla-La Mancha 79, 82 y 83/2021

Resolución nº 1062/2021

Sección 1ª

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

En Madrid a 2 de septiembre de 2021.

VISTOS los recursos interpuestos por D. C.B.C. en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE CIUDAD REAL contra el anuncio de licitación y 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, y contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de "*Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de diez plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024,*" con expediente 2021/00290, convocados 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 convoca la 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.

En las mismas fechas (3 y 5 de mayo) se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario oficial de la Unión Europea siete anuncios por los que se convocan licitación para adjudicar el contrato de *“Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de diez plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024”*, con números de expediente: 2021/000290-AB-I; 2021/000290-CR-I; 2021/000290-CR-II; 2021/000290-CU-I; 2021/000290-GU-I; 2021/000290-TO-I; 2021/000290-TO-II.

Los contratos se califican como contrato administrativo de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros.

El procedimiento de contratación es en todos los casos un procedimiento abierto de tramitación ordinaria. Los expedientes dividen su objeto en 514 Lotes/Rutas: los numerados 2021/001014 incluyen un total de 366 lotes y los referenciados con el número 2021/000290 un total de 148 lotes.

Segundo. En el caso de los expedientes relativos al *“Servicio de transporte escolar en vehículos de más de 9 plazas en Castilla-La Mancha”*, 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
	Hasta 30 Kms	Más de 30-70 km.	Más de 70-100 km.	Km. adicional
10-25 plazas	151,53	175,13	198,59	1,63
Más de 25 a 50	170,60	198,72	222,30	1,83»

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».

En el caso de los expedientes relativos al “Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de diez plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024,” el pliego y el Anexo VI contienen la misma previsión indicada, pero el desglose efectuado es el siguiente:

Nº de Tramo	1	2	3	4
	Hasta 30 Kms	Más de 30-70 km.	Más de 70-100 km.	Km. adicional
	91,79	105,92	119,19	0,95

Asimismo, consta en el expediente un «ESTUDIO DE LA VIABILIDAD ECONÓMICA DE LA CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE ESCOLAR EN VEHÍCULOS DE MENOS DE 10 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». en el que se establece:

«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 una media del 20% el presupuesto de licitación.

Teniendo en cuenta las plazas necesarias, para realizar el servicio es suficiente disponer de vehículos turismos de hasta 9 plazas, incluido el conductor, por lo que las empresas a contratar se encuadrarían en el servicio de transporte regular de uso especial en vehículos turismo.

La Consejería de Fomento mediante la Orden 60/2019, de 5 de abril, sobre régimen tarifario de los servicios interurbanos de autotaxi fija unas tarifas máximas para el año 2019 de 0,6163 €/km, por lo que el beneficio empresarial estimado para cada tramo estaría plenamente justificado, aun teniendo limitado el horario del Servicio Público de la empresa por el horario escolar y considerando las medidas a adoptar por el COVID-16 por las empresas. Estas tarifas no han sido modificadas en el año 2020. Dichos precios corresponden a una expedición de ida y vuelta.

Cuando por las características de las rutas sea necesario realizar una o media expedición adicional a lo largo del curso escolar, o bien puntualmente los meses de septiembre y junio, así como haya variación kilométrica algunos días de la semana, los precios anteriores se licitarán en base a los cálculos que figuran a continuación.

Estas fórmulas se han realizado obteniendo un promedio de los distintos días en los que se realiza un servicio diferente. De esta manera no se perjudica al licitador, ya que el precio final obtenido es el mismo que sí se licita cada día/mes de manera diferente y sin embargo se facilita la facturación mensual. Cualquier modificación de la ruta implicará un nuevo



recalculo en función del cambio que se produzca, que en el supuesto de superar el 20% implicará la resolución del contrato».

Tercero. El plazo para presentar las ofertas finalizaba el 1 de junio de 2021 a las 10:00. En fecha 8 de junio de 2021 se constituyó la Mesa para la apertura y valoración de la documentación administrativa entre los que se debía acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y en el Cuadro de características del Pliego de Cláusulas Particulares que rigen la licitación.

Cuarto. En fecha 24 de mayo de 2021 el representante de la ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE CIUDAD REAL interpone 3 recursos especiales en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos de los 3 expedientes referidos, solicitando declarar nulos y sin efecto tanto el anuncio como los pliegos, instando a su vez, la suspensión cautelar del procedimiento de contratación.

En fecha 11 de junio de 2021 la Secretaría 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 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.

Quinto. 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 en fecha 17 de junio de 2021.

Sexto. En todos los casos, en fecha 17 de junio de 2021 la Secretaría del Tribunal dio traslado de los recursos interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.

En el Recurso 755/2021, no constan alegaciones.

En el Recurso 758/2021 se presentan alegaciones por D. B. S. D. J.S.B., D. V.S., D. D.G., D. J.M.F. y D. P.M.F. En sus alegaciones se oponen al recurso formulado como miembros de la Federación Regional del Taxi de Castilla La Mancha y alegan mala fe en la



interposición del recurso, inaplicación de las normas reclamadas (Reglamento 1370/2007 y Ley de Ordenación del Transporte Terrestre) por tratarse el pliego de un contrato de servicios y no de un contrato de concesión de servicios y ser el transporte escolar un transporte público regular de uso especial y por considerar que los presupuestos son adecuados a la normativa vigente sin que puedan anexarse al IPC por aplicación de la ley 2/2015 y el art. 103 de la LCSP.

En el Recurso 759/2021 se presentan alegaciones por D. M. G. N. y el representante legal de la mercantil REINA MANCHA S.L. En sus alegaciones se oponen al recurso formulado como miembros de la Federación Regional del Taxi de Castilla La Mancha y alegan mala fe en la interposición del recurso, inaplicación de las normas reclamadas (Reglamento 1370/2007 y Ley de Ordenación del Transporte Terrestre) por tratarse el pliego de un contrato de servicios y no de un contrato de concesión de servicios y ser el transporte escolar un transporte público regular de uso especial y por considerar que los presupuestos son adecuados a la normativa vigente sin que puedan anexarse al IPC por aplicación de la ley 2/2015 y el art. 103 de la LCSP.

Séptimo. Solicita la apertura de un período de prueba a los efectos de tener por aportada la documental que acompaña con el recurso especial y requerir al órgano de contratación para la remisión íntegra del expediente de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Todos los recursos han sido debidamente interpuestos 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 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).

De acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre debe acordarse la acumulación de los recursos interpuestos. El precepto citado dispone:



«1. Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento.

2. Contra el acuerdo de acumulación o contra el de su denegación, que deberán ser motivados, no cabrá la interposición de recurso alguno».

Los recursos 755, 758 y 759 han sido objeto de acumulación dada la identidad subjetiva (en todos ellos se trata de la misma entidad recurrente); objetiva (tipos de actos recurrido), siendo también idénticos los motivos sobre los que se sustentan las alegaciones del recurrente.

De hecho, es preciso poner de manifiesto que en todos los casos el escrito del recurrente es idéntico, siendo también idéntico el informe del órgano de contratación. También son idénticas entre sí todas las alegaciones presentadas.

Segundo. Los recursos han sido interpuestos en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la Ley 9/2017 (LCSP).

Tercero. El artículo 48 LCSP, establece en cuanto a la legitimación 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.*

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 caso que nos ocupa, los recursos se interponen por una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, en consecuencia, su legitimación debe admitirse, también al amparo del artículo 24.1 del 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, a tenor del cual *«sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados»*

Cuarto. Los recursos se han interpuesto frente a actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación (anuncio de licitación y pliegos) con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44 de la LCSP.

En efecto, de acuerdo con el artículo 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».

Se trata de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000,00 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Comprobados todos los requisitos indicados, los recursos se han presentado en tiempo y en forma, contra un acto recurrible y por una entidad legitimada, por lo que procede su admisión en todos los casos.

Quinto. Antes de pronunciarnos sobre el fondo del asunto, debemos hacerlo sobre la genérica solicitud de prueba realizada por el recurrente, en los términos recogidos en el Antecedente de hecho Séptimo de la presente resolución.



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.

En su informe a este Tribunal, el órgano de contratación, al dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 56.2 de LCSP, ha remitido informe económico de viabilidad y documentación justificativa del procedimiento seguido y criterios tenidos en cuenta para la fijación del valor estimado del contrato y el presupuesto de este. Igualmente, se ha pronunciado sobre el resto de cuestiones controvertidas de carácter eminentemente jurídico.

A la vista de todo lo anterior, resulta que el recurrente no concreta en su petición de prueba el hecho objeto de la misma y que el órgano de contratación ha dado cumplimiento a lo señalado en el artículo 56.2 de la LCSP, con el envío del expediente y la elaboración del informe que en dicho precepto se le impone.

Dadas las circunstancias expuestas y los términos de la controversia suscitada, y a la vista de la documental ya aportada por ambas partes, este Tribunal considera improcedente e innecesario abrir un nuevo período de prueba.

Sexto. En primer lugar, en todos los recursos la asociación recurrente formula una primera alegación en la que denuncia «*la rectificación del pliego de licitación de 4 de mayo de 2021 publicado en el perfil del contratante y no publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea –DOUE–*».

Considera el recurrente que se ha producido una modificación sustancial de las condiciones establecidas en los pliegos y, en consecuencia, se ha omitido la correspondiente publicación en el DOUE.

En el informe del órgano de contratación se pone de manifiesto que no se produjo la modificación referida, sino que se trató de un error informático relativo al número de

archivos publicados, por lo que *«A pesar de que en la Plataforma de Contratación del Sector Público aparece el mensaje “Rectificación de Pliego”, en la práctica no hubo rectificación de los mismos, si no la publicación corrigiendo el citado error informático»*.

Este Tribunal no observa en el expediente ninguna modificación en el pliego, respecto del publicado en el perfil del contratante y el publicado en el DOUE, ambos mediante el correspondiente hipervínculo en los documentos relativos a los anuncios. En consecuencia, tiene razón el órgano de contratación y esta alegación debe ser desestimada.

Séptimo. La segunda alegación del recurrente se enuncia bajo la rúbrica *«Falta de inclusión en el presupuesto de licitación de los costes excepciones ni particulares provocados por la pandemia covid-19 en cuanto a la organización del transporte escolar, por lo que, no es adecuado a los precios reales del mercado. Determinación de coste directo»*.

En este apartado del escrito, la asociación se limita a reproducir diversas normas adoptadas con ocasión de la declaración del estado de alarma motivado por la pandemia de la Covid-19, tanto a nivel estatal como de la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha.

En la tercera alegación manifiesta que, como consecuencia de la situación generada por la Covid- 19, *«los gastos que se tendrían que afrontar por los titulares del servicio, adjudicatarias del mismo, deberían de recogerse»*. Impugna literalmente que *“la memoria no recoge los gastos por suspensión del servicio»*. Asimismo, discrepa sobre las tarifas, considerando que *«están en valores equivalentes a licitaciones de hace más de 10 años. Con la presente, teniendo en consideración el pliego del curso escolar 2012-2013, que se adjunta al presente como DOCUMENTO N º 4, no han variado, independientemente del aumento de los costes laborales, combustible, impuestos, etc... Una vez finalizado el 30 presente, habrían transcurrido 15 años con tarifas congeladas. A mayores no debemos de obviar la situación actual real vivida con suspensión de los contratos por el Estado de Alarma y, la desaparición total del transporte discrecional de viajeros debido a la pandemia mundial que obligó al cese de la actividad»*.



Fundamentalmente, el recurrente está considerando que el expediente contratación no justifica que el presupuesto se ajuste a los precios de mercado pues se ha limitado a mantener el mismo presupuesto que se lleva aprobando desde 2012, a pesar de los incrementos de costes desde entonces, por la propia inflación, precios de carburantes, incremento de costes salariales o por las nuevas exigencias de higiene derivadas del COVID19.

Adicionalmente, la asociación recurrente estima infringido el art. 101.2 de la LCSP por entender que el presupuesto no figura desglosado. Indica a este respecto que *«el conductor en nuestra actividad ya no es que sea relevante, es esencial, por lo que, deberían de tenerse en cuenta los convenios colectivos aplicables a la actividad de transporte discrecional de viajeros, que no lo están siendo»*.

Por su parte, el órgano de contratación se opone al recurso entendiendo que 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.

Indica en el informe que las alegaciones segunda y tercera deberían ser desestimadas por los siguientes motivos, en síntesis:

1º) En los contratos donde el precio se determina como precio unitario de mercado, el desglose del presupuesto habrá de ser por las unidades de precio, sin necesidad de desglosar costes directos, indirectos y otros. En el informe, se citan por el órgano de contratación diversas resoluciones en las que se desarrolla la doctrina del Tribunal en este sentido.

2º) Los precios unitarios por unidad de ejecución son exactamente los mismos que se vienen aplicando en el contrato actual y en las últimas adjudicaciones con el mismo objeto en ejecución *«y nunca han sido recurridos o impugnados»*.

3º) Los precios ofertados se encuentran ajustados al mercado y no restringen la libre concurrencia *«sino que la potencian»*. A juicio del órgano de contratación ofrecen un margen de competencia tal que:



a) la media de bajas en las adjudicaciones de los últimos expedientes de licitación ronda el veinte por ciento (20%). Se hace referencia en este punto a la información que obra en los Anexos.

b) el número medio de ofertas por Lote/Ruta recibidas en los últimos expedientes de licitación es de cuatro.

4º) La memoria económica del expediente sí recoge la situación generada por el COVID-19. En concreto, se refiere el órgano de contratación al documento preparatorio denominado “Estudio de viabilidad económica”, en el que concluye que *«el beneficio empresarial estimado para cada tramo estaría plenamente justificado, considerando las medidas a adoptar por el COVID por las empresas»*.

Este Tribunal comparte en general los argumentos ofrecidos por el órgano de contratación en su informe.

En efecto, en relación a la obligación del órgano de contratación de ajustar el presupuesto de licitación a los precios del mercado, nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, pudiendo referirnos a 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 traer a colación 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».

En consecuencia, a la vista de la doctrina expuesta, no pueden prosperar las alegaciones del recurrente.

En efecto, en primer lugar, es correcta la utilización de precios unitarios para determinar el presupuesto, y a tal efecto el expediente motiva suficientemente el cálculo de tales precios unitarios, utilizando para ello 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%);
- 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 se estima suficiente por este Tribunal, adecuada a la exigencia del art. 100.2, cuyo objeto es precisamente 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, tiene razón el órgano de contratación al disponer que el recurrente no acredita la base de sus alegaciones: en ningún momento concreta cuáles son a juicio los costes de ejecución del contrato, ni explica por qué razón no pueden cubrirse tales costes de acuerdo con los precios unitarios propuestos por los pliegos.

Tampoco precisa por qué los concretos precios unitarios contra los que se alza no sean suficientes para ejecutar adecuadamente el contrato obteniendo un margen de beneficio adecuado, más allá de las genéricas referencias a la pandemia y a las normas aprobadas como consecuencia de la misma.

En cuanto a la pretendida infracción del artículo 101.2 de la LCSP, sobre el 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 forme 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.

En consecuencia, debe desestimarse las alegaciones del recurrente.

Octavo. A continuación, la asociación recurrente denuncia la «*indebida prórroga de los contratos. Infracción del artículo 4.4 del Reglamento 1370/2007*».

Considera la asociación recurrente que el pliego vulnera lo dispuesto en el artículo 4, apartado 4, del Reglamento (CE) nº 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) no 1191/69 y (CEE) no 1107/70 del Consejo, al establecerse que, «*en caso necesario y, habida cuenta de las condiciones de amortización durante, como máximo, la mitad del período original si el operador de servicio público aporta elementos del activo que sean a la vez significativos en relación con la totalidad de los activos necesarios para prestar los servicios de transporte de viajeros objeto del contrato de servicio público y que estén relacionados predominantemente con estos. Si estuviese justificado por los costes que se derivan de una situación geográfica particular, la duración de los contratos de servicio público especificados en el apartado 3 en las regiones ultraperiféricas podrá prorrogarse en un porcentaje máximo del 50 %. Si*



estuviese justificado por la amortización de capital en relación con una inversión excepcional en infraestructuras, material rodante o vehículos y el contrato de servicio público se hubiese adjudicado merced a un procedimiento de licitación equitativo, un contrato de servicio público podrá tener una mayor duración. Para garantizar la transparencia en ese caso, la autoridad competente remitirá a la Comisión en el plazo de un año tras la celebración del contrato, el contrato de servicio público de que se trate y los elementos que justifiquen su mayor duración».

En consecuencia, a juicio del recurrente, sólo podría prorrogarse durante un periodo de 18 meses máximo y no los 24 meses previstos en la memoria explicativa.

Sobre esta cuestión se pronuncia el órgano de contratación en su informe, declarando la inaplicabilidad del Reglamento nº 1370/2007 invocado.

Este Tribunal comparte el criterio del órgano de contratación por los siguientes motivos.

El Reglamento 1370/2007 señala en su artículo 1.1: *«El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar».*

Y el artículo 2 a) define qué se entiende por transporte público de viajeros a efectos de este Reglamento: *«servicios de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua».*

Este concepto se corresponde a lo que nuestra legislación de transporte de viajeros por carretera define como *«transporte público regular permanente de uso general»* (artículos 62 y siguientes de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres). Y el artículo 67 b) distingue el uso general del especial: *«Son transportes públicos regulares de uso general los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado. Son transportes públicos regulares de uso*



especial los que están destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares, o grupos homogéneos similares».

El transporte escolar no es un transporte de uso general, razón por la que no es de aplicación el Reglamento (CE) nº 1370/2007 que la recurrente sostiene que se ha vulnerado, con lo que el motivo de recurso ha de decaer.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar los recursos interpuestos por D. C.B.C. en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PROVINCIAL DE TRANSPORTE DE VIAJEROS DE CIUDAD REAL contra el anuncio de licitación y 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, y contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato de *“Servicio de transporte escolar en vehículos de menos de diez plazas en Castilla-La Mancha cursos 2021-2022, 2022-2023 y 2023-2024,”* con expediente 2021/00290, convocados 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 en la interposición del recurso de conformidad con 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.