



Recurso nº 190/2026 C.A. Región de Murcia 18/2026

Resolución nº 1036/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 17 de junio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. E.A.R. en representación de INTERURBANA DE AUTOBUSES, SA (INTERBUS), contra los Pliegos del procedimiento de contratación de la *“Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de la Región de Murcia RMU-3: Molina de Segura-Murcia”*, expediente 14026/2024, convocado por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Region de Murcia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 15 de enero de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el anuncio de licitación del contrato denominado «Concesión de Servicio Público de Transporte Regular de Viajeros de Uso General por Carretera de la Región de Murcia RMU-3: Molina de Segura-Murcia», con número de expediente 14026/2024, convocado por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

El código CPV del contrato es 60100000-9 «Servicios de transporte por carretera».

El valor estimado del contrato asciende a 43.221.283,94 euros.

La duración del contrato es de diez años.

El plazo final de presentación de ofertas se fijó en el anuncio de licitación para el día 16 de febrero de 2026.



El contrato se lleva a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante), y en las normas de desarrollo en materia de contratación.

Segundo. De los Pliegos caben destacar las siguientes cláusulas:

“3.- PRECIO, VALOR ESTIMADO, PRESUPUESTO BASE Y EXISTENCIA DE CRÉDITO

El precio del Contrato será el que resulte, para cada lote, del proceso de licitación que se rige por este Pliego de Condiciones. Así, tal y como se determina en el apartado C del Anexo I el sistema de determinación del precio es en base a precios unitarios.

El valor estimado del contrato, calculado a tenor de dispuesto en el artículo 101.1 b) de la LCSP, según el cual “En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el Órgano de Contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios”, es el indicado en el apartado C del Anexo I del presente Pliego de Condiciones.

A tales efectos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 del ROTT en relación con el artículo 101.2 de la LCSP, el valor estimado total del contrato se determina sumando, en su caso, el importe de las compensaciones percibidas por el contratista a los ingresos obtenidos por venta de billetes teniendo en cuenta las tarifas del servicio aplicables y el número de viajeros-kilómetro transportados estimados a lo largo de todo el plazo de vigencia del contrato, así como el valor estimado de las modificaciones previstas en la cláusula 25 del presente Pliego de Condiciones.

El importe del Presupuesto Base de Licitación, que constituyen las compensaciones a abonar por la Administración como consecuencia de la imposición de las obligaciones de



servicio público, es el que figura en el apartado C del Anexo I del presente Pliego de Condiciones.

El presupuesto base de licitación resulta de la suma de la totalidad de las compensaciones percibidas por el contratista para todo el plazo de vigencia del contrato, siendo estas calculadas tal y como se indica en la cláusula 17 del presente documento.

Dichas compensaciones no forman parte de la base imponible del IVA por aplicación del número 3 del apartado dos del artículo 78 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, con la redacción vigente de acuerdo con la modificación realizada a través del apartado dos de la disposición final décima de la LCSP.

(...)

7.3.- Personal

El Proyecto y, en su caso, en el Anexo II recogen la dotación de personal mínima que el Adjudicatario deberá adscribir obligatoriamente a la prestación del servicio. La indicada dotación requerida no será obstáculo para que el contratista adscriba a la prestación del servicio todo el personal que considere necesario o pertinente por encima de la indicada dotación ni impide el cumplimiento de las obligaciones de subrogación derivadas de la normativa de aplicación.

El personal adscrito al servicio será el necesario para la correcta prestación del mismo, de acuerdo con las condiciones requeridas en el presente pliego y las adicionales contenidas en la oferta del Contratista que resulte adjudicatario del contrato, debiendo cumplir el mismo con todos los requisitos exigidos en la normativa laboral de aplicación.

En todo caso, todo el personal adscrito al servicio en cada momento y solo ese, podrá ser empleado para prestar, en ese momento, los servicios de transporte que forman el objeto del Contrato.

De manera específica, tal y como se determina en la legislación sectorial en materia de transportes, el futuro adjudicatario estará obligado a la subrogación de personal en los



términos establecidos en el artículo 75.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. La información laboral relativa a dicho personal reflejada en el Anexo XII, ha sido suministrada por los contratistas anteriores a fin de que los licitadores puedan realizar sus ofertas de manera adecuada.

De conformidad con la legislación laboral que resulte de aplicación, así como de acuerdo con los convenios colectivos, es responsabilidad de los empresarios afectados y de los participantes en la licitación, el cumplimiento de todas las obligaciones legales aplicables para la subrogación de los trabajadores y el cumplimiento de todas las restantes obligaciones referidas a esta.

El concesionario deberá garantizar que el personal adscrito al servicio en cada momento es el apropiado para acometer la prestación del servicio con el máximo nivel de calidad. A tal efecto, este personal deberá tener la titulación, formación y capacitación que requiera cada puesto de trabajo.

Será responsabilidad única y exclusiva del concesionario el cumplimiento de las obligaciones que imponga la legislación vigente en cada momento en materia laboral, de seguridad social, de seguridad e higiene, de prevención de riesgos laborales, de igualdad de género, de inserción socio-laboral de las personas con discapacidad y cualquier otra que sea de aplicación en el ámbito de las relaciones laborales entre una empresa y sus trabajadores. Asimismo, será obligación del concesionario velar por la correcta organización y retribución de los recursos humanos.

(...)

19.- COMPENSACIÓN POR POLÍTICA TARIFARIA

La política tarifaria que determine en cada momento el Gobierno de la Región de Murcia (actualización de tarifas distintas a las previstas en el Anexo III, y tras la implantación del nuevo Sistema tarifario las previstas en el Anexo IV, o la inclusión de nuevos títulos con descuentos) puede afectar a los ingresos del contratista adjudicatario, siendo en su caso preciso el establecimiento de una compensación por parte de la Administración. Así, se abonará una compensación adicional que se realizará con carácter anual.



En el periodo transitorio transcurrido desde el inicio de la explotación hasta la implantación del nuevo sistema tarifario zonal se aplican las tarifas medias del Sistema tarifario actual, descrito en el Anexo III. En el periodo final, desde la implantación del Nuevo Sistema tarifario hasta la finalización del contrato, se aplican las tarifas medias descritas en el Anexo IV.

La Administración aportará una compensación adicional que se realizará con carácter anual aplicando la siguiente fórmula:

(...)

21.- REVISIÓN DE COSTES Y TARIFAS

Procede la revisión de costes según lo establecido en el artículo 103.2 de la LCSP dado que el periodo de recuperación de la inversión es superior a los 5 años

La actualización de la tarifa y costes contenidos en la oferta del Contratista se realizará anualmente, transcurrido un año desde la formalización del contrato. Su modificación se llevará a cabo de acuerdo con la evolución de las partidas de costes que están directamente relacionados con la actividad y resultan indispensables para su desarrollo, según la fórmula recogida en esta cláusula.

(...)

28.- GASTOS POR CUENTA DEL CONCESIONARIO

Serán de cuenta del Concesionario, además del resto de gastos indicados en otros apartados de este Pliego de Condiciones:

a. Todos los gastos directos e indirectos que concesionario para deba realizar para la normal prestación de los servicios que son objeto del Contrato, incluyendo incluyendo expresamente entre ellos todas las tasas, precios públicos, impuestos directos o u otros gastos, incluidos los necesarios para la obtención de aquellas licencias, autorizaciones, permisos u otros trámites similares, de carácter municipal, provincial, autonómico y/o estatal, que sea necesario abonar, según municipal, provincial, autonómico y/o estatal, que



sea necesario abonar, según las disposiciones vigentes en cada momento, para la iniciación, desarrollo y las disposiciones vigentes en cada momento, para la iniciación, desarrollo y finalización de la ejecución del Contrato.

b. Los gastos e impuestos del anuncio o anuncios de licitación y adjudicación, de la formalización del Contrato, así como cualquier otros impuestos, tasas o precios públicos que resulten de aplicación de conformidad con las disposiciones vigentes y en la forma y cuantía que estas determinen.

c. Los gastos y tasas derivadas de la realización de las gestiones referidas a las instalaciones complementarias o a la redacción y tramitación de proyectos de instalaciones y de acometidas de obra, que hubieran sido necesarias efectuar ante los organismos competentes a efectos de la obtención del alta y permiso de funcionamiento de las mismas.

d. Igualmente, el concesionario asumirá los gastos derivados de la información al público sobre las condiciones de prestación del servicio.”

ANEXO I

C.- PRECIO DEL CONTRATO

IMPORTE NETO: 40.732.024,57 € IVA: 0,00 €

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN: 40.732.024,57 €

Desglose del presupuesto base de licitación:

En este se detallan los siguientes costes y partidas:

Costes directos; costes salariales de conductores; Costes indirectos; Margen bruto; Costes totales de explotación; Ingresos por Tarifas y Publicidad; Importe de licitación (Compensaciones, IVA excluido); Importe IVA; Presupuesto base de licitación (IVA incluido)

Valor Estimado: 73.616.954,47 € euros (I.V.A. excluido).



(...)

Método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado: El valor estimado total del contrato se determina sumando, en su caso, el importe de las compensaciones percibidas por el concesionario a los ingresos obtenidos por venta de billetes teniendo en cuenta las tarifas del servicio aplicables y la demanda estimada a lo largo de todo el plazo de vigencia del contrato, así como el valor estimado de las modificaciones previstas en la cláusula 25 del presente Pliego de Condiciones

(...)

Consta también el ANEXO XII, con la *“RELACIÓN DE PERSONAL QUE EL CONTRATISTA DEBERÁ ADSCRIBIR Y SUBROGAR POR APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 73.2.G) Y H) DE LA LOTT Y CONFORME A LO DISPUESTO EN EL TÍTULO IV DEL ACUERDO MARCO ESTATAL SOBRE MATERIAS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA, MEDIANTE VEHÍCULOS DE TRACCIÓN MÉCANICA DE MÁS DE NUEVE PLAZAS INCLUIDO EL CONDUCTOR (BOE 26 DE FEBRERO DE 2015)”*. En este documento se recogen la identificación de los trabajadores, convenio, horas, antigüedad, entre otros datos.

Apartado J -CRITERIOS DE SELECCION- del Cuadro de Características del PCAP - ANEXO I-. *“Solvencia técnica o profesional*

En concordancia con el artículo 69.1 del ROTT la acreditación de la solvencia técnica o profesional de la licitadora se realizará mediante la aportación de la siguiente documentación:

a) Declaración en la que deberá constar que la empresa cuenta o estará en condiciones de disponer, antes de la adjudicación del contrato, de la autorización de transporte público de viajeros regulada en el artículo 42 de la LOTT.

b) Declaración en la que deberá constar que la empresa cuenta con experiencia, en los 5 años inmediatamente anteriores a la presente convocatoria, en la prestación de, al menos, un servicio de transporte regular de personas viajeras por carretera, de uso especial o de



uso general, en el que se acredite la adscripción en su ejecución de como mínimo el 70% vehículos y la realización del 70% de kilómetros de transporte de viajeros y viajeras al año, respecto del contrato a licitar.

(...)

“De conformidad con lo establecido en los artículos 68.2.e) y 80.2 del ROTT, cuando se trate de una agrupación de empresas, éstas deberán acreditar las condiciones de solvencia técnica y profesional exigidas en este Pliego de Condiciones, acumulándose a efectos de la determinación de la misma las características acreditadas por cada una de ellas”

Al proceso de licitación, de acuerdo con la sesión de 24 de febrero de 2026 de la Mesa de Contratación, se han presentado dos empresas: 25 OSONA BUS, S.A. y AGRUPACIÓN EMPRESAS CASTROMIL S.A. – ALCALA BUS S.L.

Tercero. Con fecha de 5 de febrero de 2026, la recurrente presentó recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación, y solicita la declaración de su nulidad con retroacción del expediente.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, quien interesa la desestimación del recurso

Quinto. 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, habiéndolas presentado 25 OSONA BUS, S.A., quien también suplica la desestimación, aunque con carácter previo defiende la inadmisión por falta de legitimación de la recurrente.

Sexto. Con fecha 27 de febrero de 2026 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución acordando la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y



2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP en adelante), de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 7 de noviembre de 2024 (BOE del 18 de noviembre).

Segundo. El presente recurso se dirige contra el anuncio de licitación, los Pliegos y los demás documentos que integran el procedimiento de contratación relativo a la "Concesión de Servicio Público de Transporte Regular de Viajeros de Uso General por Carretera de la Región de Murcia RMU-3: Molina de Segura-Murcia" (expediente 14026/2024). Se trata de un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado supera los tres millones de euros (43.221.283,94 euros), encuadrable en la letra c) del artículo 44.1 de la LCSP. El acto recurrido -los pliegos y demás documentos contractuales que establecen las condiciones que deben regir la contratación- son susceptibles de impugnación al amparo del artículo 44.2 a) de la LCSP, resultando por tanto admisible el presente recurso especial en materia de contratación.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 50 de la LCSP, al no haber transcurrido los 15 días hábiles de plazo entre la fecha de publicación de los pliegos y la de presentación del recurso.

Cuarto. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48 de la LCSP, *"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."*

Como hemos señalado en Resolución de este Tribunal nº 244/2021, de 5 marzo:



“En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: "La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación.

En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)."

Del mismo modo, hemos señalado en Resolución de este Tribunal nº 1391/2023, de 27 octubre, con cita de la anterior de 23 de abril de 2021 (recurso nº 295/2021, resolución nº 443/2021):

“(…) para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado

en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia”.

En consecuencia, conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, solamente están legitimados para recurrir los pliegos de una licitación quienes han adquirido la condición de licitadores por haber presentado su oferta, o bien aquellos que acreditan su interés legítimo, razonando y demostrando que, precisamente, no han adquirido tal condición a causa de los vicios de los pliegos que vienen a denunciar con su recurso, por ejemplo, porque las cláusulas que pretenden impugnar les suponen discriminación o les impiden participar.

En este caso, el recurrente impugna los pliegos por la existencia en ellos de cláusulas de carácter discriminatorio y restrictivas de competencia, como la infravaloración de ingresos y costes y la exigencia de requisitos de solvencia técnica y profesional excesivos, que le habrían impedido formular su oferta. Por ello, y de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta procede reconocerle legitimación en el presente recurso.

Quinto. El recurrente solicita el recibimiento del procedimiento a prueba, aportando un informe pericial económico. Se acepta la prueba propuesta y a efectos de su práctica, ha sido tomado en consideración por el Tribunal en la Resolución.

Sexto. Alega en primer lugar la recurrente que estructura económica del contrato se apoya en estimaciones de ingresos sobreestimados y en costes de explotación sistemáticamente infravalorados. En concreto:

En cuanto a los ingresos: (i) La fórmula de revisión de precios prevista en el RD 75/2018 no sería de aplicación al contrato, por cuanto su ámbito material excluye los vehículos eléctricos exigidos en el PCAP -al limitarse a contratos de transporte con vehículos de motor de combustión interna alimentados con gasóleo-, de modo que la recaudación no podría actualizarse por dicha vía; (ii) en la Tabla 28 del Anexo II del PCAP, el factor de actualización del 100,51% únicamente se aplica en el primer año de concesión, utilizándose para las anualidades posteriores un crecimiento anual constante del 100,31%, inconsistencia no explicada que infravalora los ingresos proyectados; (iii) los ingresos por publicidad -fijados en 200 euros mensuales por vehículo, sin acreditar que constituya un

precio de mercado ni un mínimo garantizado- se calculan sobre los 27 vehículos adscritos, incluyendo los 3 de reserva que no generan ingresos publicitarios continuados.

En cuanto a los costes: (i) La utilización del Observatorio de Costes para el Transporte de Viajeros en Autocar del MITMA (julio 2024) -referido al transporte discrecional- como base para estimar los costes de un servicio regular urbano/cercanías no es metodológicamente adecuada, por las diferencias sustanciales en tipología de vehículos, velocidad comercial, consumo y mantenimiento; (ii) la flota exige vehículos de pequeña capacidad (Clase I o II >30 plazas) para las rutas 34B, 35, 36 y 37, cuando la explotación real de dichas rutas se realiza con vehículos de más de 75 u 80 plazas, con el consiguiente impacto no previsto en los costes de amortización, financiación, seguros, tributos, neumáticos y mantenimiento (desviación de 87.728,71 euros anuales en amortización); (iii) el precio de la energía eléctrica utilizado en el Pliego (0,150 €/kWh) es muy inferior al precio real de mercado (0,38 €/kWh según contratos de suministro comparables), lo que genera una infravaloración de 2.258.455,07 euros en el coste energético a lo largo de la concesión; (iv) los costes de neumáticos presentan una desviación de 307.127,97 euros, y los de mantenimiento de 380.058,11 euros, ambos derivados de la tipología de flota incorrectamente prevista.

En cuanto a los costes de personal de conducción, que representan el 52,34% del coste total estimado: (i) existe un error aritmético interno en el PCAP: 41 conductores $\times$ 45.938,28 euros/conductor = 1.883.469,48 euros, y no los 1.793.579,89 euros declarados, con una desviación de 96.142,09 euros en el primer año (1.052.729,06 euros acumulados en diez años); (ii) la relación de personal subrogable del Anexo X del PCAP incluye 47 conductores-perceptores, por lo que el coste real del primer año sería de 2.159.099,16 euros (47 $\times$ 45.938,28 €), con una desviación de 365.519,27 euros; (iii) el Informe Pericial aportado como Documento nº 3 acredita que el número de conductores necesario para la correcta prestación del servicio, calculado con la metodología del propio PCAP a partir de sus 69.215,97 horas anuales de servicio, es de 54 conductores —frente a los 41 previstos—, lo que supone una infradotación estructural de 7.591.876,62 euros a lo largo de la concesión; (iv) el tiempo de toma y deje de servicio se fija en 0,25 h/día, frente a las 0,50 h/día pactadas en Acta de Mediación de la OMAL vigente desde el 1 de enero de 2022; (v) el absentismo se estima en el 3,5% anual, cuando el sector opera con porcentajes muy superiores; (vi) la actualización salarial del 2% anual es inferior a los incrementos pactados

en el Convenio Colectivo sectorial (2,5%-3,0%) y a las previsiones de crecimiento salarial en España para 2025-2026.

Todo ello conduce, según el Informe Pericial, a un desequilibrio económico total de 14.056.486,71 euros a lo largo de los diez años de concesión, resultante de una sobreestimación de ingresos de 22.080,16 euros y una infravaloración de costes de 14.078.566,87 euros. La infracción determina, a juicio de la recurrente, la nulidad de los pliegos conforme al artículo 47.1 e) LPAC en relación con el artículo 39.1 LCSP.

El órgano de contratación, por su parte, manifiesta lo siguiente:

Sobre los ingresos: (i) Respecto a la tasa de actualización, el Informe señala que las cifras reflejadas en el modelo económico tienen naturaleza meramente estimativa para construir el PBL; la actualización real se determinará año a año por la aplicación de la fórmula de la cláusula 21 del PCAP a los datos efectivamente observados, sin que la eventual diferencia entre proyecciones implique doble sistema ni incoherencia normativa. Sobre la aplicabilidad del RD 75/2018 en presencia de vehículos eléctricos, el Informe indica que el contrato se ejecuta con flota mixta, que la estructura de costes incluye componentes de combustible, y que la normativa no impone fórmulas diferenciadas por tecnología. (ii) Respecto a la publicidad, el Informe reconoce que se trata de ingresos no garantizados propios del riesgo operacional del concesionario, defendiendo los 200 €/vehículo/mes como hipótesis prudente alineada con tarifas comerciales publicadas, y rechazando la exclusión de los vehículos de reserva por ser parte integrante de la flota adscrita al contrato.

Sobre los costes por vehículo. El Informe defiende que el dimensionamiento de flota responde al diseño operativo del Proyecto y a datos de demanda propios. Para la línea 34B, argumenta que el servicio previsto duplica la oferta de plazas diarias (420 plazas/día) respecto al servicio municipal actual (216 plazas/día) mediante mayor frecuencia, con lo que la redistribución de demanda haría innecesarios vehículos de gran capacidad. No avala como suficiente la hipótesis del perito de sustituir los 10 vehículos de pequeña capacidad por unidades de más de 75 plazas, al no apoyarse en datos de ocupación máxima por expedición ni en mediciones de viajeros no atendidos.

Sobre los costes kilométricos. En cuanto al precio de la energía eléctrica, el Informe defiende que los 0,150 €/kWh corresponden a un precio medio sin IVA de fuentes oficiales del Ministerio de Industria, válido como referencia homogénea para todos los licitadores, sin que el precio de 0,38 €/kWh aportado por el perito —procedente de un contrato específico con Iberdrola— sea extrapolable como referencia de mercado. Sobre neumáticos y mantenimiento, reitera que la desviación cuantificada en el recurso deriva exclusivamente de recalcular partidas sobre una configuración de flota distinta a la exigida en el PCAP.

Sobre los costes de personal de conducción. El Informe explica que el coste total no se obtiene multiplicando el número de conductores por el coste unitario, sino a partir del volumen anual de horas de prestación (vehículos-hora) por el coste horario derivado del Convenio Colectivo, siendo la cifra de 41 conductores una «estimación organizativa de plantilla mínima». Defiende que ese dimensionamiento es metodológicamente correcto y trazable, integra los tiempos auxiliares (vacío, regulación, formación y toma/deje) y aplica el absentismo del 3,5% como coeficiente integrado. Rechaza que el número de subrogables (47) deba condicionar el PBL, conforme a la doctrina del TACRC y del TARC de Andalucía. Respecto a la estimación pericial de 54 conductores, señala que parte de horas anuales (96.231,74) muy superiores a las del expediente (69.215,97) sin aportar cuadros de marcha que validen ese dimensionamiento. En cuanto al tiempo de toma y deje, el Convenio Colectivo no fija mínimo alguno y el acuerdo de la OMAL es interno a la empresa actual; el absentismo del 3,5% es coherente con la planificación global del servicio; y el 2% de actualización salarial es el incremento sectorial pactado en el momento de elaboración del Proyecto.

Sobre la Compensación por Obligaciones de Servicio Público (COSP). El Informe concluye que la COSP se calcula con criterios objetivos, conforme al marco concesional y al artículo 14 LCSP, siendo el equilibrio económico inicial un marco razonable de explotación y no una garantía de rentabilidad.

Expuestas las posiciones de las partes, procedemos a abordarlas considerando, separadamente, en los términos que se estructura el recurso, las consideraciones sobre los ingresos y los gastos.

A. Ingresos.

En lo referido a los ingresos, alega el recurrente, en primer lugar, que la fórmula polinómica de revisión de precios no sería aplicable al contrato en cuestión, habida cuenta de la exigencia de que el servicio se preste con vehículos eléctricos. Por razones de sistemática, abordaremos esta cuestión en el siguiente Fundamento de Derecho.

Considera también que el factor de variación de las tarifas, que en el año dos es del 0,51% se reduce en los años posteriores al 0,31% lo que, supone, según el informe pericial, una *“incoherencia en la aplicación de los criterios de actualización de la tarifa media”*. Siempre según el referido informe, esta circunstancia daría lugar a *“una desviación acumulada de 100.918,15 euros”* a lo largo de la vida del contrato.

Señala, por último, que el ingreso adicional previsto en el estudio de viabilidad derivado de la explotación de espacios publicitarios, que se valora en 200 euros mensuales, no sería aplicable a los 27 autobuses adscritos al servicio, en tanto tres de ellos tienen la condición de vehículos de reserva y solo serían utilizados de forma puntual; por otra parte, señala, aunque el informe pericial manifiesta que *“con carácter meramente ilustrativo y de contraste”* se habría producido una sobreestimación de estos ingresos a tenor de un *“informe técnico de valoración de soportes publicitarios”* emitido por Zercana Consulting.

Podemos desechar, en principio, la alegación de *“incoherencia”* referida a la tasa de evolución de las tarifas. Si, como el recurso se esfuerza en razonar, y en ello coincide el Tribunal, el estudio de viabilidad tiene por objeto (cabría decir que, entre otros, a tenor de lo que dispone el artículo 247 de la LCSP) concluir, valga la redundancia, la viabilidad económica de la concesión proyectada, la infraestimación de los ingresos no es un factor que altere las conclusiones alcanzadas por el órgano de contratación cuando supongan que el proyecto de concesión es viable.

En lo que se refiere a la infraestimación de los ingresos publicitarios, debemos desechar, en primer lugar, los cálculos contenidos en el informe pericial: en efecto, la previsión de que se obtengan 200 euros por autobús por tal concepto no puede ser reconducida, a nuestro juicio, a la interpretación que hace el informe pericial, en el sentido de que cada autobús que circule de manera efectiva vaya a obtener este importe (y lógicamente, los

que no circulen, no). En este caso el órgano de contratación utiliza el autobús como unidad para el cómputo de los ingresos, por lo que no resulta procedente combatir las conclusiones del órgano de contratación desarrollando cálculos en cierta medida artificiosos en cuanto responden a una interpretación discutible, según hemos dicho, de la estimación realizada por el órgano de contratación. La auténtica confrontación, que, sin embargo, el informe pericial parece desestimar, presentándola a título “meramente ilustrativo”, es la del importe real que, en circunstancias objetivas de mercado, podría obtener el concesionario por este concepto. Y cabe señalar que, en este caso, el “informe técnico” que el informe pericial anexa resulta ser, en lo sustancial, una cifra (27.360 euros anuales) fundamentada, en último extremo, en la experiencia que la informante dice tener en el sector de la explotación comercial de flotas urbanas e interurbanas pero que, ayuna de cualquier referencia objetiva (el informe se limita a exponer, en términos generales, una metodología de cálculo, sin atisbo alguno de aplicación al caso concreto que nos ocupa) no puede pretender ofrecer respaldo a la hipótesis de un error o arbitrariedad en las estimaciones del órgano de contratación, circunstancias estas que, según nuestra doctrina, son las únicas que pueden anular la discrecionalidad técnica de la que aquel goza en la determinación de los “precios de mercado” que conforman el presupuesto base de licitación y, por extensión, del estudio de viabilidad.

B. Costes.

Son varias las cuestiones que plantea el recurrente, que examinamos a continuación:

a) En lo referido a las referencias utilizadas (el Observatorio de Costes para el Transporte de Viajeros en Autocar del MITMA de julio de 2024) alega el recurrente, según hemos referido antes, su inadecuación para el transporte regular de cercanías. El informe pericial identifica las diferencias operativas (que, en síntesis, pueden ser reconducidas a un mayor consumo de combustible y más siniestralidad) y argumenta como las asociaciones del sector han solicitado al Ministerio un observatorio separado para servicios regulares, según se ha informado en la prensa.

El examen del motivo exige que comencemos señalando que nuestra doctrina establece que, en la determinación del presupuesto base de licitación, el órgano de contratación goza

de discrecionalidad técnica, por lo que, como hemos dicho en la Resolución 1341/2024 de 25 de octubre, invocando la Resolución 237/2017 de 3 de marzo, “(...) *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 (...)*”.

Hemos de partir pues de que el presupuesto base de licitación se ajusta, *prima facie*, a las exigencias del artículo 100.2 de la LCSP. Corresponde ciertamente al recurrente poner en cuestión las conclusiones alcanzadas por el órgano de contratación, argumentando su arbitrariedad o la existencia de errores, únicos ámbitos en los que, en este caso, nos es dado entrar a conocer.

El recurrente se limita a señalar que la fuente utilizada no es la idónea para el transporte regular, pero no propone ninguna fuente alternativa, estadística sectorial o base de datos comparable que pudiera fundar un cálculo alternativo. En definitiva, impugna el modelo económico sin ofrecer un modelo alternativo acreditado, lo que contradice directamente la carga probatoria que recae sobre el recurrente conforme a la doctrina consolidada de este Tribunal antes expresada: quien alega un error técnico en el presupuesto base de licitación debe demostrar no solo que el parámetro cuestionado es incorrecto, sino cuál es el parámetro correcto y por qué. Limitarse a afirmar que la fuente es inadecuada no desvirtúa la discrecionalidad técnica del órgano de contratación.

Por otro lado, resulta significativo que la propia Oficina Nacional de Evaluación (ONE), órgano independiente que informó la viabilidad del proyecto antes de la licitación, ha considerado adecuada la estimación de costes realizada por la Administración y suficiente para elaborar el estudio económico, sin formular reparo alguno sobre la fuente empleada. La coincidencia entre el criterio de la ONE y el del órgano de contratación refuerza a juicio del Tribunal la presunción de acierto que ampara a este último en el ejercicio de su discrecionalidad técnica, y desplaza la carga argumental sobre el recurrente que el informe pericial aportado -que, como se ha visto, no propone una cuantificación alternativa basada

en una fuente distinta- no es capaz de satisfacer. En consecuencia, el motivo debe ser desestimado.

b) Argumenta también el recurrente que el coste de la energía eléctrica ha sido calculado en 0,150 €/kWh, mientras el informe pericial que acompaña acredita, dice, que el coste efectivo es de 0,38 €/kWh, lo que, concluye, supone una infradotación de los costes del contrato en 2.258.455,07 €.

El argumento del recurrente descansa sobre una premisa metodológica que no podemos aceptar. Debemos insistir aquí en la discrecionalidad técnica de la que goza el órgano de contratación para la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato.

La documentación aportada como prueba no es suficiente para confrontar con éxito los cálculos desarrollados por el órgano de contratación. Ante todo, porque el recurrente aporta el contrato que él mismo ha suscrito con Iberdrola en su condición de actual prestador del servicio, contrato que, por otro lado, sólo figura firmado por la representación del recurrente. También es relevante considerar que, como se advierte en las alegaciones presentadas, el contrato corresponde a un producto denominado "Cargadores Ventajosos", vinculado a recargas itinerantes de aproximadamente 100 kWh para vehículos de mercancías de las categorías N2 y N3, con un volumen anual de tan solo 250 MWh. Este perfil técnico y volumétrico es incomparable con el de los autobuses eléctricos de 430 kWh de batería del RMU-3, cuya recarga previsible -en cocheras propias del concesionario y en los puntos de carga puestos a disposición por la CARM en la estación de Molina de Segura, preferentemente en carga nocturna- alcanzaría un volumen anual estimado en torno a los 1.651 MWh.

El precio de 0,38 €/kWh no refleja, por tanto, el coste energético de un operador de transporte público regular que gestiona su recarga de forma eficiente, sino el coste propio de las condiciones comerciales específicas del recurrente y que no pueden erigirse en parámetro general del mercado.

En consecuencia, la prueba aportada no acredita una infravaloración del coste energético en el modelo económico del Pliego, sino únicamente la existencia de un contrato con

condiciones singulares determinadas por decisiones organizativas propias e incomparables con el escenario licitado. El precio facturado a un operador concreto, en un producto específico, para un perfil de consumo y volumen que no guarda relación con los del contrato objeto del recurso, no constituye evidencia del precio de mercado al que tendrá acceso el futuro concesionario. En términos probatorios, el recurrente habría debido aportar al menos una pluralidad de referencias de mercado -contratos de suministro de distintos operadores, tarifas publicadas por comercializadoras para perfiles comparables de consumo, o estadísticas sectoriales- que permitieran sostener que el precio del Pliego se aleja del coste real accesible en condiciones normales de explotación. Al no haberlo hecho, y al apoyarse exclusivamente en su propio contrato -cuyas condiciones no son, por lo dicho, extrapolables-, el argumento no supera la carga probatoria que nuestra doctrina, antes expuesta, exige a quien impugna la corrección técnica del presupuesto base de licitación, por lo que procede su desestimación.

c) Argumenta a continuación el recurrente que el coste de personal no ha sido calculado correctamente. Señala que el Pliego establece un coste unitario anual por conductor de 45.938,28 euros, lo que, dice, multiplicado por los 41 conductores estimados en el proyecto asciende a 1.883.469,48 euros. Sin embargo, el coste total que se consigna en el Pliego es de 1.793.579,89 euros. La diferencia, que asciende a 96.142,09 euros anuales, supone acuerdo con el recurrente, un déficit acumulado a lo largo de la vida del contrato de 1.052.729,06 euros. El órgano de contratación, por su parte, manifiesta que el coste total de conducción no se calcula multiplicando conductores por coste unitario, sino aplicando el coste horario (25,82 €/hora) al volumen anual de vehículos-hora del servicio (69.215,97 horas), más el plus de nocturnidad sobre las 3.460,80 horas nocturnas, más la Seguridad Social (34%), lo que arroja un total de 1.787.327,39 €.

Para resolver la cuestión planteada, hemos de examinar el Anexo II.1 del Pliego (Actualizaciones al proyecto “RMU-3 Molina de Segura-Murcia”) examen del que extraemos las siguientes conclusiones:

- En el apartado G se recoge la “actualización del apartado 4.1.4. Dotación de personal”. Se calcula el número de horas anuales previstas de conducción para cada una de las rutas. El total estimado, según se recoge en la Tabla 10, es de 69.215,97 horas. Se establece

que “[e]n el número total de horas necesario para la prestación de los servicios de transporte, se han considerado las horas de vacío, de presencia y regulación, así como las horas de toma y deje de servicio, formación y absentismo”. Concluye el apartado, a la vista del número total de horas, que, “[d]e acuerdo con el artículo 73.2.g) de la L.O.T.T, y de conformidad con lo expuesto en párrafos precedentes, la dotación mínima de personal necesaria es de 41 conductores”.

- El apartado L (“actualización del apartado 4.2.3. Costes de personal de conducción”) calcula los costes laborales de cada conductor en 45.938,28 euros. Reitera los cálculos realizados en el apartado G, antes considerado. Dice,

Según lo dispuesto en el apartado 4.1.4 del presente proyecto, el número mínimo de conductores, necesario para la correcta prestación del servicio, se ha establecido en 41 y es el resultado de la relación entre el total de vehículos-h y las horas anuales de trabajo efectivo previstas en el convenio (1.792 horas para el año 2025), incluyendo los siguientes conceptos:

Horas de servicio: Tiempo necesario para el cumplimiento de las obligaciones de servicio en materia de expediciones.

Horas de vacío: Tiempo necesario para el posicionamiento del vehículo.

Horas de presencia y regulación: Tiempo de espera en cabecera desde el final de una expedición y el principio de la siguiente.

Toma y deje de servicio: Tiempo necesario para la preparación del vehículo para el inicio de la jornada laboral, establecido en 0,25 hora al día.

Formación: Tiempo anual dedicado a la formación de cada conductor.

Absentismo: Ausencias no justificadas, tiempo estimado en 3,5% al año.

La formación y la toma y deje se han considerado un 4% de las horas anuales de conducción indicadas.

- En el mismo apartado L se indica lo siguiente:

“El cálculo del coste del personal de conducción se ha realizado considerando una garantía del 75% de jornada por conductor, de esta forma en caso de no alcanzarse dicho porcentaje por conductor el cómputo total de horas de conducción necesarias es elevado hasta garantizar el mencionado 75% de jornada.”

En definitiva, según se deduce de los apartados referidos, el cálculo realizado por el órgano de contratación se ha basado en las horas requeridas para la realización de los trayectos programados (incluyendo horas exigidas por la conformación del servicio, pero no vinculadas, estrictamente, con el desarrollo de aquel). Este es el parámetro relevante para calcular los costes laborales y, no, como pretende el recurrente, el número de conductores adscritos al mismo. Se establece, adicionalmente, una garantía del 75% de la jornada laboral de los conductores. A la vista de lo establecido en el Pliego, cabe concluir la suficiencia de los costes laborales de los conductores, según el cálculo verificado por el órgano de contratación y que se ajusta a los parámetros contemplados en el Pliego, según hemos considerado anteriormente.

d) Considera el recurrente que el número de conductores exigido por el Pliego es insuficiente para cubrir el servicio. Señala, además, la incoherencia que supone que el Proyecto original considerara 43 conductores con menos horas de servicio, y que, además, el Anexo X del Pliego contempla 47 trabajadores a subrogar.

Varias cuestiones se suscitan en este argumento. La primera, la aparente incongruencia entre las diferentes versiones del Proyecto, podemos desecharla de inicio, en tanto la corrección de los cálculos debe disputarse sobre la versión del Proyecto definitivamente aprobada.

El recurrente considera que la adecuada prestación del servicio requeriría de 96.231,74 horas de conducción, lo que supone una exigencia de 54 conductores. El informe pericial presenta una aproximación por cuadros de marcha que incluye franjas horarias de prestación, un ejemplo de cuadro de marcha de un vehículo, un ejemplo de dos turnos de conducción y turnos de trabajo para distintos días tipo y calendarios.

Examinado el informe pericial, en el que el recurrente fundamenta su argumento, aprecia el Tribunal defectos que le impiden confrontar con eficacia la discrecionalidad técnica del órgano de contratación:

1) Se aprecia, ante todo, una incorrección metodológica. El número de conductores necesarios no puede calcularse sin definir previamente los cuadros de marcha completos -es decir, el horario exacto de cada expedición por línea, sentido y tipo de día (laborable, sábado, festivo y periodos especiales)- porque es precisamente de esa programación integral de donde emergen los turnos de personal y, en consecuencia, las horas totales anuales de plantilla. El Anexo VI, sin embargo, no aporta esa programación: el Cuadro 42 muestra únicamente las franjas horarias del Pliego, el Cuadro 43 presenta un único ejemplo de cuadro de marcha a título ilustrativo, y el Cuadro 44 muestra dos ejemplos de turnos de conducción con igual carácter. Los cálculos que incluye el informe pericial no permiten recorrer la cadena de cálculo de principio a fin, lo que hace que resulten insuficientes para desvirtuar la presunción de acierto de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, que exige precisamente que quien impugna acredite el error de forma objetiva y verificable, como hemos manifestado antes.

2) Considera el recurrente también varias objeciones a las estimaciones realizadas por el órgano de contratación, que podemos tratar agrupándolas en los siguientes términos:

- Entiende, en primer lugar, que los tiempos de toma y deje del servicio (que el proyecto estima en 0,25 horas por día) y la pausa diaria no se ajustan a lo acordado entre los trabajadores y la empresa.

Debemos comenzar señalando que en nuestras Resoluciones 1219/2019 de 11 de noviembre, 493/2021 de 30 de abril, 1242/2022, de 13 de octubre o 961/2022, de 28 de julio, recordamos que la LCSP pone especial énfasis en establecer una mayor vinculación de la contratación pública con el cumplimiento de la normativa laboral, vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación.



Dijimos entonces que los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución.

En línea con lo anterior, el artículo 102.3 de la LCSP señala que (el subrayado es nuestro) *“los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. 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”*.

El tenor literal de este precepto ha llevado a este Tribunal a afirmar repetidamente que la LCSP se refiere únicamente a los convenios sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios y no a los convenios de empresa como el que aquí estamos analizando. Así lo dijimos en nuestras Resoluciones 1343/2024 de 24 de octubre, 318/2025 de 3 de marzo, y 554/2025, de 10 de abril, de la consideración conjunta de lo dispuesto por los artículos expuestos de la LCSP, a la hora de conformar el presupuesto base de licitación:

“En el caso que nos ocupa, el cumplimiento del contrato requiere poner a disposición del órgano de contratación (aunque no con carácter exclusivo) unos medios, materiales y humanos, cuyo coste puede ser estimado objetivamente. Esta exigencia es especialmente intensa en relación con los costes laborales, para cuya cuantificación el artículo 102.3 de la LCSP impone que se tomen en consideración los términos objetivos de los Convenios colectivos sectoriales”.

En definitiva, y como dijimos en la Resolución 525/2024 de 26 de abril, con razones que bien pueden ser aplicadas al presente recurso:



“Deben, por ello, diferenciarse estas dos cuestiones, pese a guardar conexión entre sí, de forma y manera que aunque la cláusula 44 del PCAP relativa a los datos del personal a subrogar debe incluir la información y datos salariales de los mismos, con referencia, por tanto, al convenio colectivo del ayuntamiento, ello no implica que los costes salariales a contemplar en el Presupuesto del contrato (cláusula 6 del Pliego) deban coincidir automáticamente con los costes de subrogación de la cláusula 44, pues el presupuesto debe tener en cuenta el Convenio colectivo sectorial de aplicación, que ha de determinarse por el órgano de contratación inicialmente, sin que ello suponga invadir competencias de la jurisdicción social, pues se determina a los solos efectos de calcular los costes salariales en el PBL en consonancia con lo que exige el artículo 100.2 LCSP (“convenio laboral de referencia”).”

De las anteriores consideraciones podemos concluir que el órgano de contratación no se encuentra vinculado, a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación, por los acuerdos celebrados entre la empresa y los trabajadores, sino exclusivamente por el convenio sectorial aplicable.

El órgano de contratación justifica el tiempo de toma y deje del servicio utilizado para la determinación de las horas efectivas de conducción en una estimación prudencial que ha tomado en consideración la distancia que existe entre las cabeceras y finales de línea y el estacionamiento de los vehículos. Considera, además, que el artículo 13 del Convenio Colectivo de Transportes Urbanos y Regulares de Cercanías de Viajeros de la Región de Murcia para 2024 y 2025 establece que el tiempo de toma y deje se computará conforme al tiempo real por acuerdo entre los trabajadores y la empresa, sin fijar mínimo alguno. Por lo que se refiere al tiempo de descanso, el órgano de contratación manifiesta que sí ha sido considerado en los proyectos, amparándose en el artículo 10 del Convenio Colectivo antes citado, que integra como trabajo efectivo los tiempos de descanso cuando así lo dispongan la normativa, acuerdo o la propia organización del trabajo. Segundo, y esto es lo relevante, explica que, dado que la duración y el momento concreto de esa pausa dependen del cuadro de turnos que opte por implementar el adjudicatario y del tipo de contrato de cada trabajador, dicho tiempo ha sido integrado dentro de las horas de regulación estimadas. Concretamente acredita que las horas de vacío y regulación suponen un 15% sobre las horas de servicio (8.724,70 horas sobre 58.164,68 horas de servicio), lo que equivale



aproximadamente a 10 minutos por cada hora de conducción efectiva en concepto de tiempos de regulación y descansos.

- Considera el recurrente, basándose en el informe pericial, que el porcentaje del 4% estimado por el órgano de contratación para formación del personal no ha sido justificado. Esta crítica, per se, no pone en cuestión la suficiencia de los cálculos desarrollados por el órgano de contratación. A riesgo de resultar reiterativos, el recurrente no pone de manifiesto error o arbitrariedad que ponga en cuestión los cálculos del órgano de contratación.

- En lo referido al absentismo, el informe pericial sostiene que el sector opera con tasas de absentismo superiores, citando como referencia el pliego del servicio Bilbao-Castro Urdiales (7%). El órgano de contratación rebate con dos argumentos: que esa es una referencia aislada de otra zona, y que los datos de absentismo que maneja el perito corresponden al periodo 2021-2024, marcado por efectos post-COVID que generan tasas anómalas.

En las Resoluciones 729/2018 de 27 de julio (invocada por el recurrente) y 119/2024 de 1 de febrero dijimos lo siguiente, “(...) *el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar*”. Los costes del absentismo, en definitiva, no deben en puridad incluirse en los costes directos del contrato.

Es precisamente esta circunstancia la que, en gran medida, hace inútil el debate. En efecto, la inclusión por el órgano de contratación de un importe en concepto de absentismo para el cálculo de los costes es una opción legítima, pero que viene a incorporar al coste exigido para la ejecución del contrato un coste que, por su naturaleza, se ubica en el ámbito de los costes de estructura de las empresas. Su incorporación a los costes directos resulta ser metodológicamente incorrecto, según nuestra doctrina, pero el efecto de tal inclusión no puede ser la de poner en cuestión el presupuesto base de licitación, puesto que, en tanto

la ilegalidad del mismo derivaría en todo caso de su insuficiencia para cubrir los costes exigidos para la ejecución del contrato a precios de mercado, la errónea incorporación de esta rúbrica a los costes directos del contrato no tiene efectos sobre tal suficiencia.

e) Considera el recurrente a continuación que los vehículos de Clase I o II de más de 30 plazas que el Pliego exige para las rutas 34B, 35, 36A, 36B, 36C y 37 son insuficientes para atender la demanda real de esas líneas, de manera que el futuro concesionario se verá obligado, dice, a adscribir vehículos de mayor capacidad - concretamente de más de 75 plazas - para poder prestar el servicio de forma adecuada. El informe pericial respalda dicha afirmación con el siguiente razonamiento: la ruta 34B se presta actualmente con un vehículo de 54 plazas, y las rutas 35, 36 y 37 se vienen explotando con vehículos de más de 80 plazas para poder atender la demanda existente. De esta premisa se extraen cuatro consecuencias económicas: una desviación en amortización de 87.728,71 € anuales (877.287,07 € acumulados a 10 años) porque el precio de un vehículo de más de 75 plazas es muy superior al de uno de más de 30 plazas; un incremento correlativo en los costes de financiación sobre el mayor precio de adquisición; una infravaloración de los seguros por tipología de vehículo acumulada en 773.993,83 € a 10 años; y un exceso en los costes fiscales por tributos de 33.775,14 € acumulados. Adicionalmente, el argumento se extiende a los costes de neumáticos (307.127,97 €) y de mantenimiento, reparación y limpieza (380.058,11 €), que en los vehículos de mayor capacidad presentan, según señala el informe pericial, costes unitarios superiores. La suma total de todas las desviaciones imputadas a la tipología de flota supera 1,4 millones de euros a lo largo de la concesión - y eso sin contabilizar el impacto que ese incremento de costes directos tiene sobre los costes indirectos (12,5%) y el beneficio industrial (6%), que escalan proporcionalmente-.

El órgano de contratación refuta la premisa del informe pericial. Respecto a la línea 34B, señala que el servicio municipal actual funciona con 4 expediciones diarias y un vehículo de 54 plazas, lo que equivale a 216 plazas/día. El nuevo RMU-3 prevé 14 expediciones en calendario lectivo con vehículos de 30 plazas, lo que arroja 420 plazas/día - prácticamente el doble de la capacidad actual-. El incremento de frecuencia redistribuye la demanda entre más expediciones, reduciendo la concentración de viajeros por servicio, de manera que el modelo no empeora, sino que mejora sustancialmente la capacidad efectiva ofertada. El órgano de contratación apunta, además, que el servicio municipal de la 34B es de carácter

universitario y gratuito, lo que impide la extrapolación directa de su demanda al nuevo servicio regular de uso general con tarifa, porque los condicionantes de captación de demanda son radicalmente distintos. Dice, también el informe pericial no aporta datos objetivos de ocupación por expedición, carga máxima simultánea en hora punta ni registro de viajeros no atendidos en ninguna de las líneas afectadas. La afirmación de que los vehículos de 30 plazas serán insuficientes para las rutas 35, 36 y 37 se apoya en que actualmente se utilizan vehículos de más de 80 plazas, pero eso no demuestra que sean estrictamente necesarios: puede responder a la disponibilidad de flota del operador actual, a criterios organizativos propios o a un sobredimensionamiento respecto a la demanda real. Sin datos de ocupación, no se puede afirmar que un vehículo de 30 plazas resultará insuficiente para esas líneas en el nuevo esquema de servicio, que además prevé frecuencias distintas a las actuales.

El argumento debe ser desestimado en tanto descansa sobre una premisa que el recurrente no ha acreditado y que el expediente contradice. En efecto, el recurrente no aporta datos de demanda desagregada por expedición para ninguna de las líneas 34B, 35, 36 y 37. No hay registros de viajeros no atendidos, no hay aforos en hora punta, no hay mediciones de ocupación máxima que acrediten que un vehículo de 30 plazas resultaría materialmente insuficiente para alguna de esas expediciones. Todo el argumento se construye sobre el hecho de que actualmente esas rutas se sirven con vehículos de mayor capacidad, lo cual acredita la práctica del operador saliente, no la insuficiencia técnica de la tipología fijada en el Pliego.

En definitiva, la pretensión del recurrente equivale a exigir que el presupuesto base de licitación se calcule sobre la base de su diseño de flota, sin acreditar que el diseño del Pliego sea inviable. Las desviaciones cuantificadas en amortización, financiación, seguros, tributos, neumáticos y mantenimiento son consecuencia directa de esa premisa no acreditada, por lo que no evidencian error alguno en el modelo económico del Pliego, sino el efecto económico de sustituir la flota contractualmente exigida por una configuración de mayor capacidad que el recurrente asume como inevitable sin haberlo demostrado y por el mero hecho de que él, en su condición de prestador del servicio, la ha dispuesto así.

f) Concluye el recurrente sus alegaciones contra las estimaciones de costes recogidas en el proyecto considerando que la actualización de las retribuciones del personal estimada por el órgano de contratación (2%). Sustenta esta afirmación con tres referencias: los propios incrementos pactados en el Convenio Colectivo de Transportes Regulares y Discrecionales de la Región de Murcia para el periodo 2024-2027, que se sitúan de forma recurrente entre el 2,5% y el 3% anual; las proyecciones de la consultora Mercer, que estima un crecimiento salarial medio en España del 3,5% para 2026; y los datos de Randstad Research, que proyectan incrementos próximos al 5% para ese mismo ejercicio. El informe pericial, referenciado en la página 29, recoge este análisis y concluye que la tasa del 2% infraestima la evolución previsible de los costes salariales y conduce a una subestimación sistemática de la actualización económica del contrato. Considera, además, que la fórmula de revisión de precios prevista en el Pliego - basada en el RD 75/2018 - no es aplicable a este contrato porque el artículo 1 de dicha norma limita su ámbito a contratos de transporte regular de viajeros prestados mediante vehículos propulsados por motor de combustión interna alimentado con gasóleo, excluyendo expresamente los vehículos eléctricos que constituyen el núcleo de la flota exigida en el RMU-3.

Considera el órgano de contratación que el 2% de evolución de las retribuciones es exclusivamente un parámetro de modelización financiera para calcular el presupuesto base de licitación - un escenario de referencia que permite comparar ofertas sobre una base homogénea -, no una cifra que vincule ni limite los salarios reales que el adjudicatario deberá abonar conforme al Convenio aplicable en cada momento. El coste de personal real vendrá determinado anualmente por la tabla salarial del Convenio vigente, con independencia de lo que el modelo prevea. En el momento de elaboración del Proyecto, además, los incrementos pactados en el sector se situaban efectivamente en la horquilla del 2%-3%, con variabilidad según ámbito y ejercicio, de manera que la opción del 2% no era irrazonable como hipótesis conservadora a 10 años. Por otro lado, y en lo referido a la alegación del recurrente de que la fórmula polinómica no sería aplicable debido a la tipología de los vehículos, señala que el servicio RMU-3 no se presta exclusivamente con vehículos eléctricos, sino con una flota mixta que combina 16 vehículos eléctricos (aportados por la CARM) y 11 vehículos diésel (adquiridos por el concesionario). La estructura de costes del contrato incluye, por tanto, un componente vinculado al consumo de gasóleo — que es precisamente el parámetro G de la fórmula del RD 75/2018 —, y ello

justifica la aplicación de la fórmula con el factor de eficiencia X ajustado a la proporción real de flota eléctrica y diésel. El factor X no implica la aplicación automática del régimen previsto para contratos íntegramente prestados con gasóleo, sino una adaptación ponderada de la fórmula a la estructura energética real del servicio licitado. Por otro lado, dice, el componente PR (costes de personal de conducción) de la fórmula del RD 75/2018 no está condicionado al tipo de propulsión del vehículo -recoge la evolución de las retribuciones del personal, no el coste del combustible-, de manera que incluso si se aceptara alguna restricción derivada de la presencia de vehículos eléctricos, el mecanismo de revisión salarial seguiría siendo operativo para absorber las variaciones del componente de personal.

Debemos nuevamente desestimar el argumento. El estudio económico-financiero es un modelo de proyección sobre un año base cuya finalidad es construir el presupuesto base de licitación y calcular la COSP inicial, no predecir con exactitud la evolución de costes e ingresos durante la vida del contrato. La retribución real del concesionario - tanto la tarifa como la COSP - se ajustará año a año mediante la aplicación de la fórmula de revisión de la cláusula 21 del Pliego, con independencia de lo que el modelo proyecte. El modelo no encadena ni limita la retribución real; la fórmula de revisión opera de forma autónoma sobre los datos reales de cada ejercicio.

En definitiva, ninguno de los argumentos expuestos merece favorable acogida. El informe pericial sigue una metodología que no puede poner en cuestión la discrecionalidad técnica en este punto. En efecto, se aprecia en general una tendencia o a escoger, de entre la información disponible, la que de modo más evidente refuerza la incorrección del estudio económico, sin que se aprecie una coherencia mínima entre los datos escogidos en cada caso, o a utilizar referencias (como, por ejemplo, los estudios de Mercer y Randstad Research respecto a la evolución de los salarios de la economía española) que tienen una más que dudosa aplicación al modelo. En suma, el informe pericial en el que el recurso fundamenta sus argumentos en el punto que nos ocupa no confronta el estudio económico realizado por el órgano de contratación, desarrolla uno propio y alternativo, ajustado a las decisiones organizativas y empresariales adoptadas por el recurrente, actual prestador del servicio. Tal elección, indudablemente legítima, no es adecuada para poner en cuestión la

discrecionalidad técnica del órgano de contratación. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.

Séptimo. Alega la recurrente, como segundo motivo de impugnación, la vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato en la preparación de ofertas, con fundamento en los artículos 1, 132 y 145 de la LCSP. A su juicio, la opacidad de los pliegos impide a los licitadores conocer los parámetros reales de costes considerados por la Administración y, por tanto, elaborar ofertas informadas. En sustento de esta alegación, la recurrente invoca el elevado número de consultas formuladas por los operadores económicos durante el plazo de presentación de ofertas -relativas a la autonomía y tiempos de carga de los vehículos eléctricos, los tiempos de expedición por rutas, la metodología de cálculo del beneficio industrial y de la COSP, los criterios de actualización de ingresos por recaudación y la imputación del coste del personal técnico y subrogable-, que a su entender evidencian la insuficiencia informativa de los pliegos. Señala asimismo que la reducción del tiempo estimado para la ruta 37 de 50 a 44,48 minutos, sin justificación alguna, agrava esa incertidumbre. Concluye que la concurrencia de todas estas circunstancias genera una asimetría informativa que compromete la competencia efectiva entre los licitadores y determina la nulidad de los pliegos al amparo del artículo 47.1.e) de la LPAC en relación con el artículo 39.1 de la LCSP.

El órgano de contratación, en su informe, sostiene que este segundo motivo no introduce elementos de hecho ni de derecho nuevos respecto del primero, sino que se limita a reproducir, desde una perspectiva distinta, las mismas alegaciones relativas a la configuración económica del contrato. Añade que las consultas formuladas durante el período de aclaraciones son habituales en contratos de esta complejidad y que, en todo caso, fueron respondidas públicamente, sin que su número o contenido permita inferir que los pliegos incurran en opacidad generadora de desigualdad. Destaca, como dato relevante, que el procedimiento de licitación culminó con la presentación de ofertas por parte de dos empresas —25 OSONA BUS S.A. y CASTROMIL S.A.—, lo que acredita, a su juicio, que la información contenida en los pliegos era suficiente para que los operadores económicos interesados pudieran elaborar ofertas fundadas en condiciones de igualdad.

El motivo no puede prosperar. Del examen del escrito de interposición del recurso se desprende que el segundo motivo no constituye una impugnación autónoma dotada de sustancia jurídica propia, sino una reformulación del primero desde el prisma de los principios de transparencia e igualdad de trato. En efecto, la recurrente no identifica ninguna infracción de los artículos 1, 132 y 145 de la LCSP que sea independiente de las que ya ha denunciado al amparo de los artículos 100 a 102 del mismo texto legal: el fundamento de ambos motivos es idéntico -la supuesta incorrección del modelo económico del contrato, que hemos desestimado en el Fundamento de Derecho anterior- y la consecuencia jurídica pretendida es la misma en uno y otro caso -la nulidad de los pliegos-. La diferencia es exclusivamente de enfoque: mientras el primer motivo ataca la incorrección del PBL y de la COSP, el segundo considera la imposibilidad de que los licitadores verifiquen esa misma incorrección. Se trata, pues, de dos caras de la misma alegación, y no de dos infracciones diferenciadas que requieran un enjuiciamiento separado.

Esta conclusión es coherente con la doctrina de este Tribunal, que ha precisado que la vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato en la fase de preparación del contrato tiene sustantividad propia únicamente cuando se acredita que los pliegos contienen determinaciones oscuras, contradictorias o incompletas que, con independencia de su corrección material, impiden a los licitadores comprender el alcance real del contrato. En el presente caso, la recurrente no acredita ese tipo de deficiencia autónoma: las consultas formuladas durante el período de aclaraciones y la reducción del tiempo de recorrido de la ruta 37 son elementos que ya han sido valorados -o que deberían haberse articulado- en el contexto del primer motivo, y su reconducción al segundo no añade ningún canon de control que no haya sido ya aplicado al enjuiciar la corrección del modelo económico.

En consecuencia, habiéndose desestimado el primer motivo de impugnación por las razones expuestas en el fundamento anterior, procede desestimar igualmente el segundo, al reposar sobre idéntico sustrato fáctico y jurídico, sin que la invocación adicional de los principios de transparencia e igualdad de trato sea suficiente para conferirle autonomía impugnatoria propia.

Octavo. Como tercer motivo de impugnación, la recurrente denuncia la vulneración del principio de libertad de acceso a las licitaciones por la exigencia de requisitos de solvencia técnica y profesional desproporcionados y restrictivos de la competencia, con fundamento en los artículos 1, 74, 90 y 132 de la LCSP. El motivo se dirige contra las prescripciones contenidas en el apartado J del Anexo I del PCAP y se articula en los siguientes argumentos:

a) Ampliación indebida del período máximo legal de experiencia. La recurrente sostiene que el PCAP amplía a cinco años el período de referencia para la acreditación de experiencia previa, cuando el artículo 90.1 a) de la LCSP fija como regla general un máximo de tres años. A su juicio, esta ampliación carece de justificación objetiva en el expediente y vulnera los principios de proporcionalidad, igualdad y libre concurrencia, al restringir el acceso de operadores económicos que podrían acreditar solvencia suficiente dentro del plazo legalmente previsto con carácter ordinario.

El órgano de contratación sostiene que el artículo 90.1 a) de la LCSP no resulta de aplicación al presente contrato, por cuanto el artículo 92 del mismo texto legal atribuye al órgano de contratación la competencia para determinar y concretar los requisitos de solvencia y los medios admitidos para su acreditación, siendo los artículos 87 a 90 de la LCSP de aplicación meramente supletoria para los supuestos no concretados en los pliegos. Habiendo detallado el PCAP de forma expresa los requisitos de solvencia técnica, no entraría en juego el límite temporal de la norma general. Por otro lado, invoca el artículo 69.1 b) del ROTT, norma especial y de aplicación preferente, que no fija plazo máximo alguno para la acreditación de experiencia, sino que emplea la expresión “de forma continuada”, lo que, a su juicio, habilita al órgano de contratación para fijar un período de referencia superior a los tres años de la LCSP, en coherencia con la exigencia reglamentaria de garantizar la adecuada prestación continuada del servicio. Añade, con carácter adicional, que la ampliación del período de referencia a cinco años no restringe la concurrencia sino que, paradójicamente, la favorece, al ampliar el intervalo temporal dentro del cual los operadores pueden haber adquirido la experiencia exigida, flexibilizando así las posibilidades de acreditación de la solvencia.



La cláusula 2 del Pliego de Condiciones califica el contrato como concesión de servicios, lo que determina la aplicación del artículo 91 de la LCSP, según cuyo tenor, *“La acreditación de la solvencia profesional o técnica en contratos distintos de los de obras, servicios o suministro podrá realizarse por los documentos y medios que se indican en el artículo anterior.”*

En el caso que nos ocupa no hay dudas (pese a que el órgano de contratación no explicita su opción en el Pliego de Condiciones), que la determinación de los criterios de solvencia técnica se hace de acuerdo con los términos del artículo 90 de la LCSP. Tal opción obliga al órgano de contratación a ajustarse a los requerimientos recogidos en el citado precepto, que, en lo referido a la acreditación de la solvencia técnica mediante trabajos o servicios de igual o similar naturaleza establece un lapso temporal de *“(…) como máximo los tres últimos años”*. El límite temporal puede ser ampliado *“(…) cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia”*, según determina el mismo artículo 90.1.a) de la LCSP. Tal ampliación exige, a tenor de lo dispuesto por el artículo 116.4.c) de la LCSP, una justificación adecuada en el expediente, que, en el caso que nos ocupa, no se aprecia. En efecto, la memoria justificativa del contrato, suscrita por la Jefa de Servicio de Gestión de Transporte de Viajeros con fecha 10 de diciembre de 2025 no incorpora previsión alguna sobre las exigencias de solvencia técnica contempladas en el Pliego de Condiciones. Tampoco se hace en el informe al recurso, pues el órgano de contratación se limita a defender la no aplicación del artículo 90.1 a) LCSP, en particular, del límite temporal previsto en él previsto, sin justificar la necesidad de su ampliación.

No puede el Tribunal acoger los argumentos del órgano de contratación en este punto. En efecto, el artículo 92 de la LCSP, invocado por el órgano de contratación como título habilitante de su discrecionalidad, no determina por sí solo el régimen de solvencia aplicable: se limita a regular el modo en que los requisitos mínimos deben concretarse y detallarse en los pliegos, pero no exonera al órgano de contratación de respetar los límites sustantivos establecidos por los artículos 87 a 91 del mismo texto legal para cada categoría de contrato. La competencia de concreción que el artículo 92 reconoce al órgano de contratación es una facultad de configuración dentro del marco legalmente establecido, no una habilitación para ignorarlo; por otro lado, la invocación del artículo 69.1 b) del ROTT no salva tampoco la posición del órgano de contratación. Dicho precepto exige que el



operador cuente con “*experiencia suficiente para garantizar la adecuada prestación de forma continuada*”, pero no fija ni habilita ningún plazo concreto para la acreditación de esa experiencia: se trata de una exigencia cualitativa, no de una regla temporal, por lo que su concreción debe hacerse, necesariamente, en el marco de la LCSP que hemos expuesto anteriormente.

Procede, por lo tanto, estimar el argumento del recurrente en este punto, y anular el lapso temporal de cinco años establecido para la consideración de trabajos realizados por los licitadores a efectos de acreditar la solvencia técnica.

b) Debemos, por razones sistemáticas, considerar conjuntamente los argumentos del recurrente que se exponen a continuación.

Considera por un lado el recurrente que los Pliegos imponen una exigencia desproporcionada de doble umbral del 70% en un único contrato. La recurrente impugna la exigencia de haber ejecutado un único contrato previo en el que se acredite simultáneamente la adscripción de al menos el 70% de los vehículos y la realización del 70% de los kilómetros anuales del contrato licitado. Califica esta exigencia de auténtica cláusula de contrato espejo, reiteradamente rechazada por la jurisprudencia y la doctrina administrativa, por cuanto excluye injustificadamente a operadores que, pese a disponer de capacidad técnica y flota suficientes, han prestado servicios análogos mediante varios contratos de menor entidad o a través de fórmulas de colaboración empresarial. En sustento de esta alegación, invoca la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de marzo de 2022, que calificó de contraria a la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado toda exigencia desproporcionada que suponga la exclusión injustificada de empresas técnicamente capaces de cumplir las prestaciones objeto del contrato.

El órgano de contratación niega que el requisito configure una cláusula de contrato espejo, por cuanto no exige identidad plena con el contrato licitado en todos sus elementos, sino únicamente la acreditación de experiencia materialmente significativa y proporcional en servicios de escala comparable. Vincula la exigencia del doble umbral a la previsión del artículo 69.1 b) del ROTT, que requiere experiencia suficiente para garantizar la prestación “de forma continuada”, afirmando que dicha exigencia no se satisface con experiencias

fragmentadas o de menor entidad obtenidas en varios contratos de reducida dimensión, sino que exige haber gestionado previamente una explotación integral de dimensiones similares, con coordinación simultánea de un número relevante de vehículos y una carga significativa de kilómetros anuales bajo una única estructura organizativa. El umbral del 70% sería así un parámetro objetivo destinado a comprobar esa capacidad de gestión integral, directamente conectado con la exigencia reglamentaria de garantizar la prestación continuada del servicio. Señala asimismo que este tipo de umbrales ha sido admitido reiteradamente por la doctrina administrativa en contratos concesionales de gran volumen, en los que la correcta ejecución exige experiencia demostrada en escenarios operativos complejos y de dimensión relevante.

Alega, también, que tal exigencia de solvencia técnica produce un vaciamiento de la posibilidad de acumulación de solvencia en UTE. La recurrente señala que, pese a que el Pliego de Condiciones invoca los artículos 68.2 e) y 80.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres -que permiten la acumulación de medios y capacidades de las empresas que concurren agrupadas-, la exigencia de acreditar un único contrato previo con los umbrales indicados hace inviable en la práctica dicha acumulación. A su juicio, esta configuración vacía de contenido real la posibilidad de concurrir en UTE, vulnerando nuevamente los principios de igualdad de trato y libre competencia.

El órgano de contratación rechaza la alegación señalando que el propio Pliego de Condiciones prevé expresamente la acumulación de las características acreditadas por cada una de las empresas integrantes de una agrupación, en concordancia con los artículos 68 y 75 de la LCSP y con los artículos 68.2 e) y 80.2 del ROTT, por lo que la competencia en UTE no solo no se limita, sino que está regulada de forma expresa y conforme a la normativa aplicable. Sostiene que la posibilidad de acumulación no implica que el órgano de contratación deba reducir el nivel de solvencia exigible ni que la experiencia pueda acreditarse mediante prestaciones parciales que no permitan verificar la capacidad real de gestión del servicio, sin que el recurrente haya acreditado que la exigencia impida de forma real y efectiva la participación mediante esa fórmula.

El artículo 74.2 de la LCSP exige que los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales al mismo. La



doctrina de este Tribunal viene estableciendo que es necesaria la concurrencia de ambos requisitos (Resolución nº 168/2024 y las que en ella se citan) y la misma ha sido confirmada por nuestro Tribunal Supremo, que en sentencia nº 376/2022 de 25 de marzo de 2022 ha señalado:

“Tiene razón por tanto la empresa recurrente en que dicho requisito (de solvencia) es contrario a derecho por infringir el artículo 62.2 del Texto Refundido de 2011 (hoy el 74.2 de la LCSP), que los requisitos de solvencia sean proporcionales al objeto del contrato. Asimismo, una exigencia desproporcionada que supone la exclusión injustificada de una licitación a empresas que están en condiciones técnicas de cumplir con las exigencias de un contrato público ha de reputarse contrario a los artículos 5.2 y 9.1 y 2.c) de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado.

El mismo Tribunal Supremo ha confirmado ese criterio en la posterior sentencia nº 911/2023, de 4 de julio de 2023 (rec.1259/2021).”

Respetando estos límites, es doctrina de este Tribunal la discrecionalidad con la que cuenta el órgano de contratación para definir los requisitos de solvencia, atendiendo a las necesidades de interés general a las que en cada caso responda la licitación. Así lo recuerda la Resolución número 1520/2024, con cita de otras anteriores:

“Así, en la Resolución 274/2023, de 8 de marzo, se indicó lo siguiente: “Este Tribunal ha reiterado que la solvencia que se exige a los licitadores para poder aspirar a hacerse cargo del servicio que se contrata, pretende garantizar que el adjudicatario disponga de los medios y cualificación idóneos para llevarlo a buen fin, respetando al mismo tiempo el principio de concurrencia y no discriminación; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionados al mismo. Así, en nuestra resolución n.º 778/2022, de 23 de junio declarábamos lo siguiente: ‘En lo referido a la primera de las objeciones formuladas por el recurrente, la exigencia de medios personales y materiales debe ser contestada, aunque resulte desorbitada al juicio del recurrente, en atención al principio de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. Así, la exigencia de unos determinados medios

personales y materiales como necesarios y suficientes para poder proporcionar la prestación licitada con unas garantías de calidad es privativa del órgano de contratación que conoce (por cuanto la necesita) tal prestación.”

La Resolución número 978/2023 de este Tribunal explica detalladamente lo que ha de entenderse por proporcionalidad en la determinación de los criterios de solvencia:

“Para determinar si la condición de que el criterio de solvencia es proporcional al objeto del contrato, es preciso examinar en cada caso si los parámetros establecidos en el pliego son objetivamente admisibles por guardar la debida proporcionalidad con el objeto del contrato, sin que en abstracto pueda establecerse un porcentaje o cuantía que pueda concretar tal proporcionalidad.

La proporcionalidad viene dada por la relación entre lo que se exige como requisito de solvencia y la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, u otras circunstancias semejantes, dado que una exigencia desproporcionada afectaría a la concurrencia empresarial en condiciones de igualdad.

En el Derecho en general, y el ordenamiento jurídico de la contratación en particular, el principio de prohibición de exceso o proporcionalidad en sentido amplio, alude a la idoneidad de la solvencia o del compromiso de adscripción medios personales o materiales exigidos para la ejecución de un determinado contrato.

Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, que podemos denominar de justificación teleológica.

El primero, exige que toda medida restrictiva del acceso a un contrato público se encuentre prevista por la ley. Es un presupuesto formal, porque no asegura un contenido determinado de la medida, pero sí es un postulado básico para su legitimidad y garantía de previsibilidad de la actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

El segundo presupuesto, de justificación teleológica, es material, porque introduce en el enjuiciamiento de la admisibilidad e idoneidad de los concretos requisitos de solvencia, o



del compromiso de adscripción de medios personales o materiales, la necesidad de gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación del sector público, expresamente recogidos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

El principio de proporcionalidad requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos, de quienes están llamados a concurrir a una licitación pública, tienda a la consecución de fines legítimos, y sea cualitativa y cuantitativamente adecuada.”

Y tras repasar el marco normativo aplicable, concluye lo siguiente:

“Por tanto, como así se recoge en la LCSP y como expresamente reconoce el TJUE, en la Sentencia dictada en el asunto “Socchi di Frutta”, C-497/99P corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación de referencia, correspondiendo también a aquél establecer los valores mínimos a partir de los cuales se entiende acreditada la solvencia y ello porque, en el caso de no fijar tales valores mínimos, la acreditación de la solvencia se convertiría en un mero formalismo que no garantizaría la correcta ejecución del contrato.

Así pues, los preceptos citados atribuyen al órgano contratación una facultad discrecional en orden a la determinación de los requisitos mínimos de solvencia a exigir en cada caso; facultad que deberá ser ejercitada con respeto a los límites establecidos por los mismos, sin que pueda admitirse una exigencia en tal sentido desproporcionada puesto que ello supondría una clara vulneración del principio de concurrencia; principio de proporcionalidad que requiere, en definitiva, que toda limitación de los derechos de quienes estén llamados a concurrir a una licitación pública tienda a la consecución de fines legítimos y sea cuantitativa y cualitativamente adecuada.”

La regla general establecida en el artículo 24 de la Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP), permite a los integrantes de las uniones temporales de empresarios acumular sus características a efectos de acreditar la solvencia mínima exigible, no impone reglas específicas sobre la determinación de la solvencia. Dicho esto,

es preciso tener en cuenta las consideraciones de la STS de 21 de junio de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:2757), que dijo:

“El hecho de que la regulación vigente en materia de contratación pública contemple estos mecanismos de colaboración tendentes a facilitar la suma o integración de capacidades no excluye -ya lo hemos señalado- que en determinados casos el propio objeto del contrato o las especificidades de este hagan necesario que la convocatoria incluya los requerimientos de titulación, de experiencia o de capacidad técnica que en cada caso se consideren necesarios y respecto de los cuales no caben aquellas formas de agrupación o acumulación; sobre todo cuando se establecen no ya como aspectos o elementos susceptibles de valoración sino como verdaderos requisitos para la admisibilidad de la solicitud.

Ahora bien, la admisibilidad de esta clase de requerimientos que no pueden ser cumplidos por vía de acumulación no puede ser aceptada sino de forma restrictiva, pues, partiendo de los principios de funcionalidad y de complementariedad de las capacidades a los que antes nos hemos referido, la posibilidad de que existan requisitos de capacidad o solvencia técnica cuyo cumplimiento deba ser necesariamente individualizado, sin que pueda alcanzarse por vía de agrupación o acumulación, ha de ser examinada y valorada a la luz del principio de proporcionalidad, al que también hemos aludido, no resultando aceptables aquellas exigencias que resulten injustificadamente gravosas y, por ello mismo, vulneradoras de los citados principios.”

La exigencia de solvencia técnica planteada en el PCAP debe, por tanto, ser evaluada a la luz del principio de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad es un principio general del Derecho de la Unión Europea que, en el ámbito de la contratación pública, opera como límite a la discrecionalidad del poder adjudicador cuando este impone exigencias a los operadores económicos. Según su formulación en el Derecho europeo, el principio de proporcionalidad en sentido amplio se compone de tres subprincipios: adecuación o idoneidad, necesidad o indispensabilidad, y proporcionalidad en sentido estricto. Aplicado a la contratación pública, el Considerando

1 de la Directiva 2014/24/UE lo consagra expresamente entre los principios derivados del TFUE que deben regir toda adjudicación de contratos públicos.

El subprincipio de **adecuación o idoneidad** exige que la medida adoptada sea apta para alcanzar el fin legítimo perseguido. En el contexto de la solvencia técnica, esto significa que la exigencia debe guardar una conexión lógica y directa con las prestaciones que el contrato requiere: los órganos de contratación tienen un margen de discrecionalidad para fijar los requisitos de solvencia, pero siempre deben guiarse por los principios de proporcionalidad, vinculación al objeto y no discriminación, y las exigencias desproporcionadas o que confunden los requisitos de aptitud con los criterios de valoración pueden ser anuladas. El subprincipio de **necesidad** impone que, entre todas las medidas igualmente idóneas para garantizar la correcta ejecución del contrato, se escoja la menos restrictiva para la libre concurrencia. La doctrina administrativa consolidada sintetiza este doble requerimiento en la exigencia de que los requisitos de solvencia estén vinculados al objeto del contrato, sean proporcionados a dicho objeto y no resulten discriminatorios -en el sentido de ser tan exigentes que *de facto* solo determinadas empresas puedan cumplirlos sin que exista justificación suficiente para ello-. Finalmente, la **proporcionalidad en sentido estricto** exige ponderar si el beneficio que la exigencia reporta al interés público -garantizar la correcta ejecución del contrato- justifica el sacrificio que impone a la libre concurrencia, mandato que el TJUE ha concretado al declarar que el respeto del principio de proporcionalidad exige el examen y análisis de los hechos por parte del poder adjudicador, a fin de determinar si la relación entre la medida adoptada y el objetivo perseguido está realmente justificada en el caso concreto.

La proporcionalidad debe quedar justificada en la documentación preparatoria del contrato, como lo exige el artículo 116.4.d) de la LCSP. Exigencia, en el caso que nos ocupa, especialmente relevante en tanto el requisito de solvencia técnica exigido anula, de facto, la posibilidad contemplada con carácter general por el artículo 24 del RGCAP.

Sin embargo, no se advierte en la documentación preparatoria del contrato consideración alguna sobre este extremo, lo que debe llevar a la estimación del motivo, anulando el requisito de solvencia consistente en que “(...) *la empresa cuenta con experiencia, en los 5 años inmediatamente anteriores a la presente convocatoria, en la prestación de, al*

menos, un servicio de transporte regular de personas viajeras por carretera, de uso especial o de uso general, en el que se acredite la adscripción en su ejecución de como mínimo el 70% vehículos y la realización del 70% de kilómetros de transporte de viajeros y viajeras al año, respecto del contrato a licitar”.

c) Discriminación por limitación de la experiencia al transporte regular. La recurrente sostiene que la restricción de la experiencia exigible al ámbito del transporte regular de viajeros excluye de forma injustificada a operadores con acreditada solvencia técnica en el transporte discrecional, que disponen de capacidad organizativa, flota y experiencia suficientes para la correcta ejecución del contrato. Invoca en apoyo de esta alegación la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 717/2020, de 10 de junio, que, dice, declaró que exigir experiencia exclusiva en un solo tipo de contrato de transporte -en aquel caso, transporte regular con exclusión del discrecional- constituye un trato discriminatorio y desproporcionado que actúa como barrera de entrada infranqueable, sin que la complejidad del contrato justifique tal exclusión, dado que la solvencia suficiente puede acreditarse igualmente a través de otras modalidades de transporte. En el mismo sentido, cita la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 154/2011, de 23 de febrero.

El órgano de contratación, por su parte, reconoce que los servicios regulares y discrecionales presentan diferencias técnicas sustanciales que justifican, a su juicio, la exigencia de experiencia específica en transporte regular. Sin embargo, matiza que el Pliego de Condiciones no excluye en términos absolutos la participación de operadores con experiencia en transporte discrecional, por cuanto el apartado 9.3 del Pliego de Condiciones prevé la posibilidad de integrar la solvencia con medios externos al amparo del artículo 75 de la LCSP, mecanismo avalado por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1399/2024, de 23 de julio, que reconoce la integración de la solvencia por medios externos como una forma válida de completar la solvencia técnica o económica requerida para la celebración del contrato. Concluye que los operadores del sector discrecional cuentan con ese mecanismo alternativo para acreditar la solvencia exigida, por lo que no cabe apreciar la vulneración del principio de libre competencia ni el trato discriminatorio denunciados.

No puede el Tribunal, en este caso, sino traer a colación las consideraciones del Tribunal Supremo sobre la invocación de sentencias mediante la simple cita de párrafos aislados de las mismas, que se contiene, precisamente, en la que el recurrente incorpora a su recurso. Dice el Alto Tribunal que *“(...) en todo caso sí debemos recordar que cuando se trae a colación la infracción de la jurisprudencia, no es hábil la sola cita de párrafos aislados si no se ponen en conexión con el objeto del proceso en que se dictaron las sentencias que se citen, o sobre los que no se realiza un esfuerzo argumental dirigido a extraer una regla de interpretación general, aplicable a las cuestiones que decidió la sentencia que se recurre y apta para poner en tela de juicio las razones dadas por ésta”*.

El recurrente se limita a extraer, interesadamente, uno de los argumentos expuestos en la Sentencia, concluyendo que *“[l]a restricción de la experiencia exigible al transporte regular de viajeros excluye injustificadamente a operadores con acreditada solvencia técnica en transporte discrecional”*. En definitiva, según el recurrente, la regla implícita en la Sentencia antes referida es que, delimitar la experiencia previa a servicios de transporte regular es, per se, contraria a Derecho. Tal conclusión no puede ser acogida. El Tribunal Supremo, en la misma Sentencia, y también recogiendo los argumentos de la Sala de instancia, manifiesta que *“no quiere decirse que no valga establecer el requisito de experiencia como acreditativo de solvencia técnica, sino, exclusivamente, que éste no puede convertirse en barrera de la competencia como es el caso”*. En definitiva, la delimitación al ámbito del transporte regular de viajeros de las exigencias de trabajos anteriores no vulnera, per se, la concurrencia. Es preciso determinar si, atendidas las circunstancias del contrato, se produce esta circunstancia, extremo que la recurrente renuncia a argumentar, por lo que, en aplicación del principio de congruencia, debe el Tribunal desestimar el argumento.

e) Exigencia conjunta y acumulada de tres certificaciones ISO sin motivación específica. La recurrente impugna, por último, la exigencia simultánea de los certificados UNE EN ISO 9001, UNE EN ISO 14001 e ISO 45001, por entender que su acumulación carece de motivación específica que permita apreciar su necesidad para la correcta ejecución del contrato concreto licitado. Sostiene que esta exigencia infringe el principio de proporcionalidad del artículo 74.2 de la LCSP, al imponer cargas adicionales cuya relación directa con el objeto del contrato no ha sido justificada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación fundamenta la exigencia acumulada de los certificados UNE EN ISO 9001, UNE EN ISO 14001 e ISO 45001 en la habilitación expresa que el artículo 69.1 del ROTT otorga al pliego para requerir el cumplimiento de normas en materia de gestión de calidad, sistemas de gestión ambiental y sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, con acreditación mediante la correspondiente certificación. Defiende que las tres certificaciones guardan relación directa con el objeto del contrato y responden a la necesidad de verificar que el operador dispone de sistemas estructurados de gestión que garanticen la prestación continuada, segura y eficiente del servicio. Reprocha a la recurrente que su alegación se limite a una afirmación genérica de desproporción sin acreditar por qué dichas certificaciones resultarían innecesarias o desconectadas del objeto contractual, ni demostrar que su exigencia produzca una restricción real y efectiva de la concurrencia, señalando que la mera discrepancia con el nivel de solvencia fijado no permite apreciar vulneración del artículo 74.2 LCSP ni, en ningún caso, fundamentar la nulidad de pleno derecho pretendida al amparo del artículo 47.1 e) de la LPAC, cuya aplicación exige la concurrencia de infracciones graves y manifiestas del ordenamiento jurídico.

El Pliego de Condiciones, en el apartado J del Anexo I establece lo siguiente:

“En concordancia con el artículo 69.1 del ROTT la acreditación de la solvencia técnica o profesional de la licitadora se realizará mediante la aportación de la siguiente documentación:

c) Certificado acreditativo del cumplimiento de la norma UNE EN ISO 9001 o equivalente. Gestión de calidad o cualquier otro certificado equivalente expedido por un organismo establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o cualquier documento que acredite medidas equivalentes de garantía de calidad.

d) Certificado acreditativo del cumplimiento de la norma UNE EN ISO 14001 o equivalente. Sistema de gestión ambiental o cualquier otro certificado equivalente expedido por un organismo establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o cualquier documento que acredite medidas equivalentes de gestión medioambiental.



e) Certificado acreditativo del cumplimiento de la norma ISO 45001 o equivalente. Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo o cualquier otro certificado equivalente expedido por un organismo establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea o cualquier documento que acredite medidas equivalentes de gestión de seguridad y salud en el trabajo.”

Asiste en este caso la razón al recurrente. En la documentación preparatoria del contrato no se hace consideración alguna sobre la exigencia de los certificados considerados en la cláusula antes trascrita. En tanto, como hemos dicho reiteradamente (por todas, Resolución 927/2024 de 18 de julio) las exigencias de solvencia deben ser adecuadamente motivadas, por exigencia de lo dispuesto por el artículo 116.4.c) de la LCSP, la falta de motivación invocada por el recurrente determina la anulación de las exigencias referidas. Conviene señalar que, en el caso que nos ocupa, más allá de exponer nuestra doctrina, no podemos emitir un pronunciamiento sobre la exigencia de sistemas de aseguramiento de la calidad, puesto que, si *prima facie*, puede pensarse en la existencia de una vinculación con el objeto de un contrato como el que es objeto de recurso, los términos específicos de esta vinculación no pueden ser enjuiciados por el Tribunal sin conocer las razones del órgano de contratación para incluirlo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. E.A.R. en representación de INTERURBANA DE AUTOBUSES, SA (INTERBUS), contra los Pliegos del procedimiento de contratación de la “*Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera de la Región de Murcia RMU-3: Molina de Segura-Murcia*”, expediente 14026/2024, convocado por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Region de Murcia y anular, por las razones expuestas en el Fundamento de Derecho Octavo de la presente Resolución:



- El apartado b) de la solvencia técnica (apartado J del Anexo I del Pliego de Condiciones), en lo referido a la previsión de que el servicio de transporte regular de viajeros por carretera haya sido prestado en los cinco años inmediatamente anteriores a la convocatoria y a la exigencia de que los licitadores hayan prestado, al menos, un servicio de transporte regular de personas viajeras por carretera.

- Los apartados c), d) y e) de la solvencia técnica (apartado J del Anexo I del Pliego de Condiciones).

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 57.2 in fine de la LCSP, la anulación de las cláusulas consideradas supone la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

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 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES