



Recurso nº 838/2024 C.A. Región de Murcia 55/2024

Resolución nº 1055/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 11 de septiembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. F. G. R. en representación de AUTOCARES ÁGUILAS, S.L., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del “*Servicio de autobuses para clubes deportivos de la localidad*”, con expediente 2314/2024, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Águilas, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 6 de junio de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de “*Servicios de Autobuses para clubes deportivos de la localidad*”, con un valor estimado de 220.000 euros.

Segundo. El 21 de junio de 2024 tiene entrada en la Oficina de Registro Electrónico de la Administración General del Estado recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil AUTOCARES ÁGUILAS, S.L. contra los pliegos rectores de dicho procedimiento de contratación, solicitando de este Tribunal que “*acuerde su nulidad y consecuentemente la del procedimiento de licitación, para que se pueda iniciar otro con los pliegos ajustados a la legalidad*”.

Se fundamenta la pretensión en la insuficiencia del Presupuesto Base de Licitación para cubrir todos los costes del contrato, vulnerando los artículos 100 y 102 de la vigente 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).



Tercero. Con fecha 1 de julio de 2024, previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de este en el que defiende la conformidad a Derecho de su actuación y solicita la desestimación del recurso.

Cuarto. Consta en el expediente diligencia en la que se indica que *“finalizado el plazo de presentación de ofertas el viernes día 21 de junio de 2024 (a las 18:00 h.) tuvo entrada, a través del portal de licitación de este Ayuntamiento, la siguiente”*:

Referencia	Licitador	Fecha de envío	NIF
PT1.RPL.5297212	Autocares Águilas, SL	21-06-2024 12:37	B30299895

Quinto. Con fecha 5 de septiembre de 2024 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó denegar la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP.

Segundo. El recurso se refiere a un contrato de servicios que, por su valor estimado, es susceptible de recurso especial en materia de contratación (artículo 44.1.a) de la LCSP). Se recurren los pliegos de la licitación, acto susceptible de recurso conforme al artículo 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. En lo que se refiere al plazo de interposición, el recurso se ha interpuesto en el plazo de quince días hábiles que señala el artículo 50 de la LCSP, contados desde el



siguiente día hábil al de publicación del anuncio de licitación, según ha sido consignado en los Antecedentes.

Cuarto. Debe reconocerse a la recurrente legitimación para recurrir al amparo del artículo 48 de la LCSP, ya que tiene la condición de licitadora en el presente expediente de contratación.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente, en síntesis, alega la infracción de los artículos 100 y 102 de la LCSP, por insuficiencia del Presupuesto Base de Licitación para cubrir todos los costes del contrato.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación en el informe emitido con ocasión del recurso interpuesto responde a las cuestiones planteadas por la recurrente e interesa la desestimación de este por falta absoluta de fundamento.

Séptimo. La resolución del presente recurso debe partir de la doctrina reiteradamente sostenida por este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica que asiste a los órganos de contratación en la determinación del presupuesto de las licitaciones.

Así, podemos citar, entre muchas otras, la Resolución nº 812/2024 de 27 de junio en la que se sostiene lo siguiente:

“Este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica, como señalan determinadas Resoluciones, como la 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, 68/2022, de 20 de enero y 504/2024, de 18 de abril, entre otras. En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 se establece que: “(...) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el



mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas,(...)”.

En el mismo sentido la Resolución nº 796/2024 de 20 de junio:

“Partiendo del tenor de los artículos 100 y 101 de la LCSP, que la recurrente considera vulnerados en este punto, debe reiterarse que la determinación del presupuesto base de licitación de los contratos del sector público es una materia regida por el principio de discrecionalidad técnica. Así lo ha advertido este Tribunal en diversos pronunciamientos, como en sus Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, 423/2017, de 12 de mayo, y 1394/2021, de 15 de octubre, entre otras, razonando que «la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el punto de partida lo constituyen el principio de discrecionalidad técnica junto con la presunción de razonabilidad que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y, por ello, de la estimación del valor del contrato, incumbiendo a la recurrente la carga de probar el error o desacierto de los cálculos del valor estimado y presupuesto base de licitación (Resolución nº 662/2024, de 23 de mayo).

Octavo. Sentado lo anterior, debemos enjuiciar los concretos defectos aducidos por la recurrente para justificar la errónea determinación del precio del contrato.

La recurrente alega lo siguiente:

“En base a nuestra experiencia en la prestación de este servicio discrecional, hemos determinado que, para distancias inferiores a 100 km, los viajes mantienen una duración media de 4 horas y un recorrido medio de 100 km. Para distancias entre 101 km y 250 km, la duración media alcanza las 6 horas y los 250 km, mientras que para aquellos viajes cuyas distancias abarquen desde los 251 km hasta los 400 km, la duración media es de 6 horas, recorriendo una media de 400 km.



Para llevar a cabo un cálculo preciso de los costes asociados a cada ITINERARIO, hemos considerado las variables de distancia recorrida y duración del servicio. A partir de estas variables y considerando el tipo de AUTOCAR utilizado en cada ITINERARIO, las hemos multiplicado por los costes detallados en los informes del OBSERVATORIO. Específicamente, hemos calculado los costes multiplicando las horas totales de servicio por el coste por hora y los kilómetros totales recorridos por el coste por kilómetro:

En base a este criterio, hemos determinado la ratio €/km resultante del servicio ofertado por el Órgano de contratación y la hemos comparado con los datos proporcionados por el Observatorio de Costes del Transporte Discrecional de Viajeros en Autocar publicado por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Los datos obtenidos son los siguientes:

Variables	Datos pliego		Cálculo		Cálculo de costes					
Sistema de	a	b	$\frac{i}{c}$	$\frac{bl}{d}$	$e=c*OBS(1)$	$f=d*OBS(1)$	$g=(e+d)*0,06$	$h=e+f+g$	$i=b-h$	
Unidad	km	euros	km	h	euros	euros	euros	euros	euros	%
Plazas Autocar	Distancia recorrida según pliego	Precio	Kilómetros medios recorridos	Horas de disponibilidad media	Costes distancia	Costes duración	Beneficio industrial	Coste total servicio	Diferencia	Diferencia%
Hasta 30	Entre 0 y 100	213,64	100,00	4,00	113,60	32,19	8,75	154,54	59,10	27,66%
Hasta 30	Entre 101 y 250	290,91	250,00	6,00	170,40	80,48	15,05	265,93	24,98	8,59%
Hasta 30	Entre 251 y 400	327,27	400,00	6,00	170,40	128,76	17,95	317,11	10,16	3,11%
Entre 31 y 55	Entre 0 y 100	240,00	100,00	4,00	155,40	61,32	13,00	229,72	10,28	4,28%
Entre 31 y 55	Entre 101 y 250	331,82	250,00	6,00	233,10	153,30	23,18	409,58	-77,77	-23,44%
Entre 31 y 55 plazas	Entre 251 y 400 km	368,18	400,00	6,00	233,10	245,28	28,70	507,08	-138,90	-37,73%

Por consiguiente, los números son concluyentes, para el autocar de entre 31 y 55 plazas, en distancias entre 101 y 250 kilómetros, el coste real del servicio es de 409,58 euros, y el precio ofertado en los pliegos es de 331,82 euros, es decir, un 23,44 por ciento inferior o lo que es igual, representa una pérdida de 77,77 euros por servicio. Y para el autocar de entre 31 y 55 plazas, en distancias entre 251 y 400 kilómetros, el coste real del servicio es de 507,08 euros, y el precio ofertado en los pliegos es de 368,18 euros, es



decir, un 37,73 por ciento inferior, o lo que es igual, representa una pérdida de 138,90 euros por servicio. Y el escaso margen en el resto de tramos no cubre en modo alguno el déficit analizado”.

Pues bien, sobre las variables de distancia recorrida y de duración del servicio fijadas por la recurrente, compartimos la observación realizada por el órgano de contratación en su informe, conforme a la cual:

“A la vista del detalle del cálculo recogido en el recurso interpuesto, se observan ciertos datos o condicionantes de partida considerados en los tramos objeto de reclamación, que no se alcanzan a comprender:

- Se ha considerado para el cálculo, una misma duración media de 6 horas (la máxima), tanto para el tramo de 101 a 250 km., como para el tramo de 251 a 400 km.
- Por otra parte, los costes por distancia (233,10 €) considerados por el reclamante, resultan idénticos, tanto para el tramo de 101 a 250km., como para el tramo de 251 a 400 km”.

En efecto, tiene razón el órgano de contratación al señalar que carece de toda lógica fijar la misma duración y los mismos costes asociados a la distancia recorrida en tramos de 101 a 250 km que en tramos de 251 a 400 km.

Asimismo, tampoco se entiende porque, cuando se está hablando de un tramo entre 101 y 250 km, se considera como distancia media recorrida la máxima, es decir, los 250 km. Lo mismo sucede con el tramo entre 251 y 400 km en el que la media recorrida también se considera 400 km.

Además, para este último supuesto debemos citar lo señalado por el órgano de contratación en su informe:

“Hay que tener en cuenta, que el supuesto máximo de 400 km. Considerado por el reclamante, se dará en contadas ocasiones durante la ejecución del contrato, ya que sería únicamente uno de los 45 municipios de la Región de Murcia, el que se acercaría por debajo a ese umbral de 400 km.: Yecla (184 km. x 2 = 368 km.). El resto de



municipios correspondientes a dicho tramo se encuentran a una distancia significativamente inferior a 400 km., tal y como se detalla a continuación a título orientativo y todo ello, sin tener en cuenta la periodicidad de viajes a cada uno de los diferentes municipios, al desconocerse dicho dato con antelación: Jumilla (163 km. x 2 = 326 km.), Abanilla (133 km. x 2 = 266 km.), Abarán (131 km. x 2 = 262 km.), Blanca (129 km. x 2 = 258 km.), Cieza (126 km. x 2 = 252 km.), Beniel (126 km. x 2 = 252 km.), etc. Además, es de señalar que para dichos casos aislados u ocasionales cercanos al umbral de 400 km., resulta presumible casi con total seguridad que se sobrepase la duración máxima de 5 horas y 59 minutos contemplada para dicho tramo de entre 251 y 400 km., para lo cual el PPTP tiene previsto en su apartado 7.4.1.2. una facturación o suplemento adicional por hora o fracción de tiempo de disponibilidad para una duración del viaje de 6 horas o más”.

Por lo tanto, los cálculos alternativos ofrecidos por la recurrente para demostrar la insuficiencia del precio fijado en el pliego adolecen de un error de origen, cual es, partir de unos datos de duración y distancia recorrida incorrectos.

Noveno. Como consecuencia de ello y retomando la doctrina de este Tribunal sobre la discrecionalidad técnica en la fijación del precio de los contratos, el informe remitido a estos efectos por el órgano de contratación debe prevalecer sobre lo alegado por la recurrente.

En este sentido, la propia recurrente en su escrito reconoce que la determinación de la duración y distancia media de los recorridos de los autocares la ha efectuado en base a nuestra experiencia en la prestación de este servicio discrecional, es decir, la recurrente pretende sustituir las valoraciones efectuadas por el órgano de contratación para la determinación del presupuesto por las suyas propias, lo cual no es admisible. Así, entra dentro del ámbito de facultades de los órganos de contratación la elaboración de los pliegos rectores de las licitaciones que decidan promover y la fijación de sus cláusulas y condiciones, incluida la fijación del precio, sin más limitaciones que la interdicción de la arbitrariedad.



En el recurso aquí examinado no ha quedado demostrado por la recurrente que se haya incurrido en dicha arbitrariedad, ni tampoco que haya existido error material en la fijación del precio.

Más bien al contrario, en su informe el órgano de contratación ofrece justificación suficiente sobre el precio fijado, indicando las simulaciones efectuadas con el Asistente para el Cálculo de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar "ACOTRAVI 2.0.0" disponible en la web del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

Según indica el órgano en su informe, "ACOTRAVI es una aplicación informática de ayuda al cálculo de los costes de explotación de los autocares de transporte de viajeros. Además, a través del mismo se pueden consultar los costes de los diferentes tipos de autocares estudiados en el "Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar", integrado por el Comité Nacional del Transporte por Carretera y la Dirección General de Transporte Terrestre. Enlace web: <https://www.transportes.gob.es/transporte-terrestre/servicios-altransportista/descarga-de-programas/acotravi-200>".

Los datos obtenidos con dichas simulaciones son los siguientes:

"SIMULACIÓN ACOTRAVI nº 1. Para autocar de 39 a 55 plazas (algo superior a lo recogido en el PPTP: de 31 y 55 plazas), entre 101 y 250 km. (considerando una distancia promedio de 175,5 km.), con una duración media del viaje de 3,86 horas y en base los costes y última actualización de datos a 01/01/2024 del 'Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar'.

Realizando simulación con el asistente ACOTRAVI en las condiciones indicadas (de 39 a 55 plazas; distancia promedio de 175,5 km.; y una duración de 3,86 horas), se obtiene un coste del servicio de 283,34 € (= 257,58 € + 10% IVA), un 29,4% inferior al precio recogido en el PPTP de 365,00 €, así como, al calculado por AUTOCARES ÁGUILAS S.L. de 450,54 € (= 409,58 + 10% IVA).

SIMULACIÓN ACOTRAVI nº 2. Para autocar de 39 a 55 plazas (algo superior a lo recogido en el PPTP: de 31 y 55 plazas), entre 251 y 400 km. (simulando a una distancia promedio de 280 km.), con una duración media del viaje de 4,96 horas y en base los



costes y última actualización de datos a 01/01/2024 del ‘Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar’.

Realizando simulación con el asistente ACOTRAVI en las condiciones indicadas, se obtiene un coste del servicio de 400,83 € (= 364,39 € + 10% IVA), prácticamente coincidente al recogido en el PPTP de 405,00 € (= 368,18 € + 10% IVA)”.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso interpuesto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. F. G. R. en representación de AUTOCARES ÁGUILAS, S.L., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del “*Servicio de autobuses para clubes deportivos de la localidad*”, con expediente 2314/2024, convocado por la Alcaldía del Ayuntamiento de Águilas.

Segundo. 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