

Recurso 241/2020

Resolución 68/2021

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 25 de febrero de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **AUTOCARES ALJARAFE, S.L.** contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas y la memoria justificativa que, entre otros documentos, establecen las condiciones que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos de la provincia de Sevilla dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía” (Expte. 00077/ISE/2020/SE), convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, Gerencia Provincial de Sevilla, ente adscrito a la Consejería de Educación y Deporte este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 11 de agosto de 2020, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento, día en que los pliegos fueron puestos a disposición de las posibles personas interesadas en dicho perfil. Asimismo, en dicho perfil el 17 de agosto de 2020 fue objeto de publicación un documento denominado “Información licitadores”. En cuanto a la publicación del citado



anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), consta en el expediente remitido acreditada su remisión pero no su efectiva publicación.

El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 45.699.964,60 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. El 1 de septiembre de 2020, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad AUTOCARES ALJARAFE, S.L. (en adelante AUTOCARES ALJARAFE) contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y la memoria justificativa que, entre otros documentos, establecen las condiciones que rigen el procedimiento de licitación. En su escrito de recurso, la recurrente solicita, entre otras cuestiones, la suspensión del procedimiento de licitación.

CUARTO. Por parte de la Secretaría de este Tribunal, mediante escrito de 2 de septiembre de 2020 se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le solicitó el informe sobre el mismo, las alegaciones sobre la medida cautelar, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterarse dicha solicitud el 22 de septiembre de 2020, dicha documentación tuvo entrada el 7 de octubre de 2020 en el registro electrónico de este Órgano.

QUINTO. En relación con la solicitud de medida cautelar formulada por AUTOCARES ALJARAFE, la Secretaría de este Tribunal le comunica mediante escrito, de 9 de noviembre de 2020, que el presente procedimiento de licitación se encuentra suspendido en virtud de la Resolución de medida cautelar



96/2020, de 6 de octubre, derivada del recurso 238/2020 interpuesto por la FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DE TRANSPORTISTAS DE ANDALUCÍA (FEDINTRA ANDALUCÍA).

SEXTO. Mediante escritos de la Secretaría de este Tribunal de 16 de noviembre de 2020, se dio traslado del recurso al resto de empresas licitadoras, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, a computar desde el día siguiente al citado envío, para formular la alegaciones que consideraran oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo referido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es el anuncio de licitación, el PCAP, el PPT y la memoria justificativa que, entre otros documentos, establecen las condiciones que rigen el procedimiento de licitación, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, los apartados a) y b) del artículo 50.1 de la LCSP, disponen que: *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*



a) Cuando se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente al de su publicación en el perfil de contratante.

b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante».

En el supuesto examinado, el anuncio se publicó en el perfil de contratante el 11 de agosto de 2020, día en que asimismo los pliegos y demás documentos contractuales fueron puestos a disposición de las entidades interesadas. En consecuencia, al haberse presentado el escrito de recurso el 1 de septiembre de 2020 en el registro electrónico de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro de los plazos legales antes expresados.

QUINTO. Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta que serán examinados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.

La recurrente interpone el presente recurso contra el anuncio de licitación, el PCAP, el PPT y la memoria justificativa que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación solicitando que, con estimación del mismo, se proceda a su anulación conforme a las alegaciones esgrimidas en el cuerpo del escrito de interposición.

Funda su pretensión en los siguientes alegatos:

1. Motivación insuficiente del criterio aplicado a la calidad de los medios materiales empleados, como criterio de sostenibilidad medioambiental, establecido en el punto 2.1 del anexo IX y subíndices anexos IX-A y anexos IX-B del PCAP.
2. Nulidad del criterio de adjudicación denominado calidad de los medios materiales empleados.
3. Nulidad del estudio de estructura de costes recogido en la memoria justificativa.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente en los términos que se exponrán a lo largo de la presente resolución.

SEXTO. Como se ha expuesto en el primer motivo del recurso, la recurrente denuncia la motivación insuficiente del criterio aplicado a la calidad de los medios materiales empleados, como criterio de sostenibilidad medioambiental, establecido en el punto 2.1 del anexo IX y subíndices anexos IX-A y anexos IX-B del PCAP.

En este sentido, por un lado, señala que la valoración de dicho criterio en cifras o porcentajes se determina según una escala por fecha de matriculación a la que se asigna una puntuación automática; dicha escala no sigue parámetros técnicos, ni tan siquiera ordenada, ya que los tramos de valores no son homogéneos, dado que no sigue una escala aritmética al ser intervalos de “0,2,3,3,3 años”, no asignando puntuación alguna a vehículos de más de 9 años de edad sin motivar suficientemente, por lo que se vulnera la posibilidad de puntuación a aquellos vehículos que aun pudiendo realizar la ejecución del contrato por sus características técnicas, no son valorados por fecha de matriculación, con la consiguiente discriminación a muchas pequeñas y medianas empresas licitadoras.

Por otro lado, tampoco se encuentra en los pliegos o en la documentación obrante en el expediente justificación alguna sobre el criterio impugnado en relación a sostenibilidad ambiental, basada en un informe técnico que contraste la escala de distribución de puntuación basada en criterios fehacientes de sostenibilidad medioambiental de emisiones de gases, por lo que a su juicio dicho criterio de adjudicación no está basado en una correcta interpretación de los valores marcados para la sostenibilidad medioambiental y por tanto no está suficientemente justificada su circunstancia tal como se expresa en el artículo 126, punto 5.a) y 7 la LCSP.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que los preceptos supuestamente infringidos -según la recurrente- hacen referencia a un incumplimiento de las prescripciones técnicas (artículo 126 de la LCSP). En este sentido, en realidad lo que se está dilucidando es un criterio de adjudicación y no una prescripción técnica, criterio que además no está estrictamente limitado como indica la recurrente a la consecución de una reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sino que también tal y como se indica en los anexos IX-A y IX-B del PCAP, está planteado con el objetivo de disminuir



la reducción del número de incidencias o averías y favorecer las condiciones de habitabilidad y confort de los vehículos usados en la ejecución del contrato, por lo que se rechaza la supuesta nulidad del mismo, por no poder darse infracción del artículo 126, puntos 5.a) y 7 de la LCSP en el criterio controvertido.

1. Pues bien, en la primera parte del primer motivo del recurso, la recurrente cuestiona la escala de asignación de puntos por fecha de matriculación al ser automática, no seguir parámetros técnicos, no establecer tramos homogéneos ni ser aritmética, así como no valorar los vehículos de más de 9 años de edad, sin motivar suficientemente. En este sentido, procede reproducir en lo que aquí interesa el artículo 146.2 de la LCSP, que dispone que *«Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.*

(...)

La elección de las fórmulas se tendrán que justificar en el expediente.

En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello (...).».

Asimismo, al respecto, el artículo 116.4.c) de la citada LCSP, establece que *«En el expediente se justificará adecuadamente: c) (...) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato (...).*».

Así pues, como se ha expuesto la recurrente cuestiona que la valoración del criterio controvertido se realice por fecha de matriculación, por una serie de circunstancias, en primer lugar por ser la asignación de la puntuación automática, cuestión que no puede aceptarse pues al ser dicho criterio evaluable por la mera aplicación de fórmulas, su asignación ha de ser necesariamente automática. En segundo lugar, lo cuestiona por no seguir parámetros técnicos, argumento que tampoco puede aceptarse dado que en la propia descripción del criterio se establece la justificación de la valoración por fecha de matriculación: la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, reducir el número de incidencias o averías y favorecer las condiciones de habitabilidad y confort de los vehículos. En tercer lugar, esgrime el recurso que en la valoración no se establecen tramos homogéneos ni es aritmética, cuestión que tampoco es posible admitir pues en ningún momento la normativa contractual expuesta exige que la fórmula de evaluación sea



aritmética u homogénea, solo que pueda valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

En cuarto lugar, afirma la recurrente que no se valoran los vehículos de más de 9 años de edad, alegato que asimismo no puede estimarse, y ello por un serie de razones: i) la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él, doctrina igualmente aplicable a los criterios para su adjudicación; ii) el criterio, como no puede ser de otra manera, no excluye de la licitación a aquellas entidades que oferten vehículos con una edad superior a 9 años, solo premia la propuesta de vehículos con menor edad; iii) con carácter general, a mayor edad de los vehículos, éstos producirán mayores emisiones contaminantes, tendrán más averías y tendrán menos elementos de seguridad activa y pasiva, por el simple uso acaecido por el paso del tiempo; y iv) el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, en su artículo 3.1 dispone que *«Como regla general, sólo podrán prestarse los servicios comprendidos en el párrafo a) del artículo 1, y adscribirse, en su caso, a las autorizaciones de transporte regular de uso especial, aquellos vehículos que no superen, al inicio del curso escolar, la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación.»*.

En quinto y último lugar, la recurrente esgrime la falta de motivación del criterio de adjudicación que se examina. En este sentido, como se ha expuesto, tanto el artículo 116.4.c) como el 146.2 de la LCSP, exigen que los criterios de adjudicación han de justificarse adecuadamente en el expediente, en el primer artículo dicha exigencia lo es con carácter general y en el segundo en particular cuando dispone expresamente que *«La elección de las fórmulas se tendrán que justificar en el expediente»*.

En este sentido, consta en el anexo IX, apartados A y B, del PCAP, en lo que aquí concierne, lo siguiente:

«2.1 Calidad de los medios materiales empleados

Como criterio de sostenibilidad ambiental por lo que supone la utilización de una flota más moderna y eficiente que favorece la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, así como con el objetivo de disminuir la reducción del número de incidencias o averías y favorecer las condiciones de habitabilidad y confort de los vehículos usados en la ejecución del contrato, la persona licitadora podrá presentar un



compromiso de utilizar para la prestación del servicio del lote adjudicado, vehículos con homogéneo nivel de calidad y características señaladas en alguna de las opciones siguientes:

A) Utilizar exclusivamente vehículos cuya primera fecha de matriculación haya sido igual o posterior al año 2017.

B) Utilizar exclusivamente vehículos cuya primera fecha de matriculación haya sido igual o posterior al año 2014.

C) Utilizar exclusivamente vehículos cuya primera fecha de matriculación haya sido igual o posterior al año 2011.

D) Utilizar exclusivamente vehículos cuya primera fecha de matriculación haya sido igual o posterior al año 2009.

E) Utilizar exclusivamente vehículos cuya primera fecha de matriculación haya sido anterior al año 2009.

A los efectos del compromiso adquirido, se deberá considerar la fecha de primera matriculación más antigua de los vehículos que se van a comprometer.

(...).».

Así las cosas, teniendo en cuenta lo dispuesto en el citado anexo IX del PCAP, este Tribunal entiende que en el supuesto examinado el órgano de contratación ha dado cumplimiento en lo que aquí atañe a los citados artículos 116.4.c) y 146.2 de la LCSP.

2. En la segunda parte del primer motivo del recurso, la recurrente cuestiona la falta de justificación de la escala de distribución de puntuación basada en criterios fehacientes de sostenibilidad medioambiental de emisiones de gases.

Pues bien, prima facie, ha de ponerse de manifiesto, como ya lo alega el órgano de contratación, que la sostenibilidad ambiental no es el único parámetro a tener en cuenta en la valoración del criterio de adjudicación, pues como se ha expuesto, además se tiene en cuenta la reducción del número de incidencias o averías y el favorecer las condiciones de habitabilidad y confort de los vehículos.

En este sentido, los pliegos han entendido que la mejor forma de satisfacer los aspectos que a su juicio deben predominar en la valoración del criterio, reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y del número de incidencias o averías así como el favorecer las condiciones de habitabilidad y confort de los



vehículos, es la menor edad de los vehículos, y ello por una cuestión muy simple como ya se ha apuntado y es que las cada vez mayores exigencias en materia de contaminación de vehículos a motor, de tecnología en la fabricación de materiales, de seguridad activa y pasiva así como de altas cotas de confort y habitabilidad, dan como resultado que los vehículos más modernos sean preferidos a los más antiguos, sin que ello suponga excluir a los más antiguos que podrán realizar la prestación hasta el máximo de la edad legal, aunque a mayor antigüedad menor puntuación.

Al respecto, ha de tenerse en cuenta como también se ha mencionado, que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él, doctrina igualmente aplicable a los criterios para su adjudicación. En este sentido, la Resolución 230/2020, de 2 de julio, de este Órgano, dispone que *«En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 295/2016, de 18 de noviembre, 203/2017, de 13 de octubre y 109/2018, de 25 de abril) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.»*.

Por último, con respecto a la pretendida falta de motivación de la escala de distribución de puntuación basada en criterios fehacientes de sostenibilidad medioambiental de emisiones de gases, como se ha analizado anteriormente, a criterio de este Tribunal, la misma consta en el anexo IX del PCAP en la parte reproducida ut supra.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos el primer motivo del recurso.



SÉPTIMO. En el segundo motivo del recurso, la recurrente solicita asimismo la nulidad del criterio de adjudicación denominado calidad de los medios materiales empleados en base a argumentos distintos a los esgrimidos en el primer motivo del recurso.

Al respecto, indica que la utilización de más de un vehículo en los lotes descritos en los pliegos supone e implica que todos los vehículos tienen que tener la misma fecha de matriculación en el intervalo determinado para obtener una cierta puntuación, de ahí que la solicitud de nulidad se base en la utilización homogénea de los vehículos en cada lote, es decir, no se admite versatilidad o heterogeneidad en los medios de utilización, lo que a su juicio es un criterio restrictivo, discriminatorio y desproporcionado, si se tiene en cuenta que la mayoría de la flota de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de transporte de viajeros por carretera en España tiene una edad media de 13,9 años, según el Observatorio del transporte de viajeros (Enero 2020) por carretera del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, de ahí que la mayoría de autocares disponibles en la flota en España y en Andalucía en concreto, quedarían excluidos por su edad en este criterio de adjudicación respecto a la homogeneidad de la calidad de los medios materiales.

Y ello es así, afirma la recurrente, porque la utilización de varios vehículos en un lote para obtener una determinada puntuación está limitada a la fecha del vehículo con mayor antigüedad, de tal forma que para que una licitadora que tenga que concurrir en un lote donde el número mínimo de vehículos a utilizar sea 4, aun teniendo en su flota 3 de fecha matriculación de 2020 y otro de fecha matriculación de 2008 para dicho lote, obtendría una puntuación del 0 puntos, lo que supone una forma de exclusión basada en una escala de valores desproporcionada y discriminatoria, que le implicaría una inversión de gran impacto económico contractual a la empresa para la obtención de puntuación, aun cumpliendo con el requisito en el 80% para obtener la máxima puntuación. Asimismo, indica que ha de tenerse en cuenta que esos 4 vehículos tienen diferentes características en relación a sus plazas ordinarias y plazas adaptadas, y por tanto todos los vehículos tienen que tener la misma fecha de matrícula en un intervalo de 2 y 3 años aun teniendo una gran heterogeneidad.

Concluye la recurrente que la excesiva ponderación asignada a este criterio (25 puntos para los lotes de transporte ordinario y 30 para los de transporte especial) limita la concurrencia, ya que el hecho de disponer exclusivamente de una flota homogénea con una fecha de matrícula más actual, a priori, no



presupone una mejor prestación del servicio en su conjunto, ya que la exclusividad tiene que ser absoluta, aun cuando por ejemplo el 80 u 87,3% de los vehículos sean de fecha de matriculación del año 2020 esa oferta que sería la suya obtendría 0 puntos, sin que ello suponga una ventaja económica que origine un beneficio directo de la entidad adjudicadora, de tal forma que dicho criterio infringe la proporcionalidad en la puntuación con respecto a la valoración de los criterios de adjudicación, todo ello unido a que el mismo se aplica por igual a todos los lotes del contrato, cuando son muy heterogéneos y cubren necesidades diferentes, de tal suerte que la misma mejora podría resultar proporcionada en un lote determinado y absolutamente desproporcionada en otro, sin que el pliego establezca parámetro alguno para garantizar que la mejora se adecúe a las necesidades reales de cada lote.

A su juicio, todo ello supone además que empresas con gran capacidad y solvencia económica y con posibilidades de realizar grandes inversiones económicas con el respaldo de entidades financieras puedan realizar mejoras de forma desproporcionadas con el único objetivo de obtener la máxima puntuación en este criterio, en detrimento o perjuicio de aquellas PYMES, que aun cuando dispongan de los medios suficientes para ejecutar el contrato, nunca podrán obtener la máxima puntuación, a pesar de que la Directiva 2014/24/UE en su considerando segundo expone “(...) *facilitando en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública (...)*”.

El órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que el criterio planteado cumple con los requisitos establecidos en el artículo 145.5 y 145.6 y está planteado con arreglo a la obtención de una mejor relación calidad precio del contrato, y concretamente se trata de un criterio cualitativo que evalúa una mayor calidad, el valor técnico y las características medioambientales de los vehículos que se utilizan para la prestación del servicio. Así las cosas, indica que con el criterio planteado lo que se persigue es favorecer e impulsar a los licitadores para que todos los escolares de un mismo lote en el que se reclamen por parte del órgano de contratación más de un vehículo mínimo para su ejecución, reciban el mismo nivel de calidad en la prestación y que este sea lo más homogéneo posible, pudiendo el licitador disponer de cualquiera de los vehículos de los que tenga pleno derecho de uso sobre ellos para la realización de los trayectos planteados, conforme a lo previsto en la cláusula 3.1 del PPT.

Asimismo, señala el informe al recurso que además para el establecimiento de la escala de puntuación se ha tenido en consideración, lo señalado en el artículo 3 -Antigüedad de los vehículos- del Real Decreto



443/2001 de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores, que establece como regla general, que sólo podrán prestarse los servicios de transportes públicos regulares de uso especial de escolares por carretera y adscribirse, en su caso, a las autorizaciones de transporte regular de uso especial, aquellos vehículos que no superen, al inicio del curso escolar, la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación, por lo que no puede aceptarse el argumento de que este criterio de adjudicación está basado en una valoración discriminatoria y de indefensión a la libre competencia para las empresas pequeñas y medianas (PYMES), aduciendo que *“la mayoría de la flota de las PYMES del Transporte de viajeros por carretera en España tiene una edad media de 13,9 años”*, existiendo además en la LCSP fórmulas de asociación que posibilitan a las entidades licitadoras salvar dichas circunstancias.

En todo caso, concluye el órgano de contratación que cabe recordar que el criterio se constituye como un compromiso por parte de la entidad licitadora, que despliega su repercusión en el desarrollo de la prestación y no a priori, por lo que se opone a lo manifestado en el recurso cuando señala que *“este es un criterio restrictivo y discriminatorio, y de no proporcionalidad”*. Para reforzar su alegato reproduce parte de la Resolución 1381/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Pues bien, en concreto lo que la recurrente denuncia es el párrafo siguiente del punto 2.1 del anexo IX, apartados A y B, del PCAP: *«A los efectos del compromiso adquirido, se deberá considerar la fecha de primera matriculación más antigua de los vehículos que se van a comprometer»*, ello supone que para poder ser asignada puntuación en un determinado tramo del criterio, se tendrá en cuenta como fecha de matriculación de los vehículos aportados la de mayor antigüedad.

En este sentido, señala la recurrente mediante la formulación de un ejemplo que en un lote donde el número mínimo de vehículos a utilizar sea 4, aun teniendo en su flota 3 de fecha matriculación de 2020 y otro de fecha matriculación de 2008 para dicho lote, obtendría una puntuación del 0 puntos, circunstancia que es cierta y no discute este Tribunal. Sin embargo, ha de darse la razón al órgano de contratación cuando en el informe al recurso señala que ello obedece a la finalidad de que todos los escolares de un mismo lote en el que se requiera más de un vehículo para su ejecución, reciban el mismo nivel de calidad en la prestación y que este sea lo más homogéneo posible. No cabe duda, por las razones expuestas en el presente fundamento de derecho que los modelos con mayor antigüedad cumplirán menos los requisitos técnicos exigidos en el criterio, sin que sea entendible que determinas personas usuarias del servicio lo



reciban con excesiva diferencia respecto a otras en los estándares exigidos de contaminación, incidencia o avería y habitabilidad y confort.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos expuestos el segundo motivo del recurso.

OCTAVO. En el tercero y último de los motivos del recurso, la recurrente solicita la nulidad del estudio de estructura de costes recogido en la memoria justificativa.

En este sentido, indica que en el cálculo de la estructura de costes recogido en la memoria justificativa no aparecen las categorías de vehículos con plazas adaptadas y con capacidad total, dado que no existen estas referencias del servicio basadas en los datos disponibles del Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros en Autocar (en adelante el Observatorio), argumentación que no se encuentra en dicha memoria justificativa.

Señala que dicho estudio de costes en su estructura tan solo se limita a presuponer y estimar la tarifa de este tipo de vehículos con plazas adaptadas a un incremento de precios en un valor del 20%, sin precisar con datos fehacientes del mercado y sin redactar un informe detallado de dicho porcentaje que recoja de forma objetiva, clara y concreta alguna referencia técnica económica de este valor del 20%, vulnerando las especificaciones en costes previstas en la LCSP y sin tener en cuenta las consultas preliminares del mercado establecidas en el artículo 115 de dicha LCSP, así como lo dispuesto en los artículos 100 y 102 de la citada ley, cuando dicho tipo de vehículos con plazas adaptadas son el 50% del total de los que se describen en la memoria justificativa.

En este sentido, el incremento de precio en un 20% tan solo se limita a relacionar una escala aritmética en conceptos de adaptación del vehículo y conversión de plazas PMR, sin precisar el número de plazas de conversión, siendo dichas plazas en los lotes que rigen la licitación de una heterogeneidad muy extensa.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que parece centrarse este motivo del recurso en la vulneración de los artículos 100 y 102 de la LCSP, concretamente en la inadecuación al precio de mercado de las tarifas determinadas para los vehículos con plazas para movilidad reducida



(PMR), que según el recurrente *“se limita a presuponer y estimar la tarifa de este tipo de vehículos con plazas adaptadas a un incremento de precios en un valor del 20% sin precisar con datos fehacientes del mercado y sin redactar un informe detallado de este porcentaje del 20%”*. Sin embargo, matiza que para esta afirmación no se exhibe por la recurrente justificación o documentación alguna que evidencie la supuesta arbitrariedad cometida en la cuantificación del incremento de un 20% para los costes de conversión y/o inversión de vehículos de plazas adaptadas.

En ese sentido, indica el informe al recurso que ha podido contrastar y evidenciar varias circunstancias: a) en procesos de licitación actuales, el aumento del precio de licitación se incrementa hasta en un 15% para la utilización vehículos adaptados (afirma adjuntar para ello parte del PCAP de la licitación del servicio de transporte escolar del País Vasco correspondiente a dos expedientes). b) Señala también que adjunta, documentación justificativa, aportada en otro recurso especial, en la que se verifica el precio de vehículos de unas determinadas características con o sin adaptación a PMR y en la que se evidencia que el porcentaje correspondiente a la diferencia de precio en ningún caso supera el 20% planteado en la presente licitación.

Vistas las alegaciones de las partes procede su análisis. Al respecto, como se ha expuesto, la recurrente plantea en esencia dos cuestiones, una en la que señala que en el cálculo de la estructura de costes recogido en la memoria justificativa no aparecen las categorías de vehículos con plazas adaptadas y con capacidad total, y otra en la que indica que respecto a los conceptos de adaptación del vehículo y conversión de plazas PMR, se limita a establecer una estimación del 20% respecto a las tarifas ordinarias, sin precisar el número de plazas de conversión, siendo dichas plazas en los lotes que rigen la licitación de una heterogeneidad muy extensa.

Pus bien, respecto al hecho de que no se refleja en la estructura de costes las categorías de vehículos con plazas adaptadas, ha de darse la razón a la recurrente pues dicho estudio no realiza observación alguna en cuanto a diferenciar vehículos con plazas ordinarias o PMR, salvo para el caso de trayectos que requieran de vehículos con PMR, según se establece en dicho estudio en los términos siguientes: *«para aquellos trayectos que requieran de vehículos que dispongan de plazas adaptadas y rampa de acceso o plataforma elevadora para PMR - pasajeros con movilidad reducida (salvo los presentados en la oferta del licitador), se*



producirá un incremento del precio estimado de cada trayecto de un 20%, en concepto de inversiones para adaptación del vehículo y de conversión de plazas a PMR».

Queda claro, pues, que el estudio de costes no distingue entre plazas ordinarias o PMR y que el citado 20% de incremento lo es solo para inversiones de adaptación del vehículo y de conversión de plazas a PMR; ello no ofrece dudas cuando se establece la expresión *“salvo los presentados en la oferta del licitador”*, que deja bien claro que únicamente se aplicará a los vehículos que siendo ofertados solo con plazas adaptadas se comprometan a transformarlos a PMR.

No obstante, lo que no puede discernir este Tribunal es si esa distinción entre plazas ordinarias o PMR es necesaria porque los costes de ambas no sean similares, dado que ni ello se aclara en la documentación obrante en el expediente, ni en el informe al recurso, siendo la propia recurrente en el escrito de interposición la que manifiesta la singularidad de este tipo de transporte con respecto al ordinario, lo que parece al menos en principio que debería haberse diferenciado entre ambos tipos de plazas en el estudio de costes.

En este sentido, este Tribunal en su Resolución 25/2021, de 4 de febrero, ha anulado los actos objeto del presente recurso, por lo que en los nuevos pliegos que en su caso se aprueben el órgano de contratación deberá elaborar el estudio de costes distinguiendo entre plazas ordinarias y PMR, o justificar adecuadamente la no distinción.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede estimar en los términos expuestos el tercer motivo del recurso.

NOVENO. La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el anterior fundamento de derecho de la presente resolución, debe llevarse a cabo anulando el anuncio de licitación, los pliegos y la memoria justificativa que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.



Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **AUTOCARES ALJARAFE, S.L.** contra el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares, el pliego de prescripciones técnicas y la memoria justificativa que, entre otros documentos, establecen las condiciones que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos de la provincia de Sevilla dependientes de la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía” (Expte. 00077/ISE/2020/SE), convocado por la Agencia Pública Andaluza de Educación, Gerencia Provincial de Sevilla, ente adscrito a la Consejería de Educación y Deporte y, en consecuencia, anular dichos actos en el sentido expuesto en la presente resolución, así como los del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse en su caso una nueva licitación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal el 6 de octubre de 2020.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

