Recurso 345/2025
Resolución 404/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 9 de julio de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DE TRANSPORTISTAS DE ANDALUCÍA (FEDINTRA-ANDALUCÍA)**, contra los pliegos y el resto de documentación que rigen las condiciones del contrato denominado "Servicio transporte escolar con vehículos de más de 9 plazas en los centros docentes públicos de la provincia de Jaén dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía con origen de financiación en fondos europeos", (Expte. CONTR 2025 0000404891), promovido por la Gerencia provincial de Jaén de la Agencia Pública Andaluza de Educación (en adelante APAE), entidad adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 18 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados en el citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 65.361.456,51 euros.

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.

SEGUNDO. El 25 de junio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DE TRANSPORTISTAS DE ANDALUCÍA (FEDINTRA), contra los pliegos reguladores y el resto de documentación que establece las condiciones que rigen el contrato citado. Además, la recurrente solicita en su escrito de impugnación la suspensión del procedimiento de licitación y la práctica de determinada prueba.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación preceptiva para su tramitación y resolución, que se ha recibido en esta sede, tras la petición de documentación complementaria, el 27 de junio y 7 de julio de 2025.

Entre el 19 y el 26 de junio de 2025, la recurrente ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el procedimiento de licitación llevado a cabo con el mismo objeto que el actual y ámbito geográfico de distintas provincias. Dichas impugnaciones han dado lugar a los procedimientos de recurso (incluido este): RCT 321/2025, 327/2025, 328/2025, 344/2025 y 345/2025. La recurrente presentó escrito de desistimiento, únicamente respecto del citado RCT328/2025, el 24 de junio de 2025.

El 4 de julio de 2025, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación mediante Resolución MC 89/2025. En la resolución se acuerda asimismo la suspensión del plazo de presentación de proposiciones.

La Secretaría del Tribunal no procedió a conceder plazo de alegaciones dado que a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación ninguna entidad había presentado oferta al procedimiento de licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del

Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos y el resto de documentación rectora del procedimiento de licitación y ello por entender que en aquellos se establece una cláusula que permite la subcontratación del transporte escolar no estando a su juicio permitida por el ordenamiento jurídico.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de la asociación recurrente su fin primordial es la representación, coordinación, gestión, fomento y defensa de los intereses colectivos de sus miembros federados, en relación con empresas que ejercen actividad económica en el sector de viajeros en autobús -incluido del transporte escolar-. Asimismo, la defensa jurídica, si procede, de los intereses de los miembros federados, e incluso de los miembros que componen cada una de las asociaciones integradas a nivel primario, especialmente en relación con la Administración y otras instituciones públicas.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Por tanto, como indicamos a la vista las pretensiones de la recurrente, procede reconocer su legitimación para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos y resto de documentación que rigen un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de poder adjudicador. El mismo resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Tramitación preferente.

El recurso se interpone contra los pliegos de una licitación financiada con fondos europeos según señala el pliego de cláusulas administrativas particulares, de tal modo que la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, expresa que lo tendrán siempre que *«se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos».*

SEXTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente.

FEDINTRA solicita la nulidad de los pliegos y de la demás documentación que rige el procedimiento de contratación aparándose en la ilegalidad de la cláusula 16 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) en lo relativo a la subcontratación en la forma establecida en el apartado 10 de su anexo IA.

En este sentido la recurrente manifiesta que en el PCAP se permite la subcontratación del servicio de transporte con los vehículos de otros transportistas distintos al adjudicatario, en la cantidad de hasta un 50% de los vehículos necesarios para cada lote. Así, argumenta que un licitador podrá ser adjudicatario de tantos lotes como pueda llegar cubrir con sus vehículos y los que tenga previsto subcontratar (que serán un máximo del 50% de los vehículos totales de cada lote).

A la vista de la regulación de la cuestión en el PCAP a juicio de la recurrente se concluye que los vehículos de los subcontratistas, al igual que los vehículos del contratista principal, deben adscribirse al trayecto que vayan a realizar y que se debe aportar al órgano de contratación la autorización de transporte regular de uso especial de escolares, según se establece en el pliego de prescripciones técnicas (PPT), en su cláusula 6.

La recurrente argumenta que tal como está establecida la posibilidad de subcontratación en los pliegos que rigen la contratación, se incumple la normativa especial de transportes (artículo 106 y 107 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres –en adelante ROTT-), y la normativa andaluza referente al transporte escolar (artículo 13 del Decreto 287/2009, de 30 de junio, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, por el que se regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar para el alumnado de los Centros docentes sostenidos con fondos públicos-en adelante Decreto 287/2009-) porque no existe amparo legal para que un vehículo de un subcontratista pueda adscribirse a un trayecto/ruta de transporte escolar.

En este sentido manifiesta que no es posible, de conformidad a la ley, obtener una autorización de transporte regular de uso especial (escolares) a la que se puedan adscribir los vehículos de los subcontratistas. A su juicio, la autorización de transporte regular de uso especial de escolares únicamente se otorga a la empresa adjudicataria del contrato y únicamente pueden figurar en dicha autorización los vehículos que están adscritos a su propia autorización de transporte público discrecional de viajeros por carretera (Autorización VD), y siempre que cuenten con vehículos suficientes para ello. Para apoyar su fundamentación alude a un informe de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de la Junta de Andalucía.

Por otro lado, la recurrente alude al citado Decreto 287/2009, de cuyo contenido se desprendería que la Administración no va a conceder una autorización para transporte escolar para un vehículo de un subcontratista.

Según manifiesta la recurrente tal como está establecida la subcontratación en el PCAP, los subcontratistas aportarán una serie de vehículos (que no superarán el 50% del total de vehículos del lote) con los que prestarán *"con carácter general"* el servicio de determinadas rutas, estando adscritos a dichas rutas/trayectos en el programa de trabajo. Argumenta, que no será posible obtener autorización de transporte regular de escolares para esas rutas con esos vehículos ejecutados por la empresa subcontratista. La recurrente alude a que la prestación de un servicio de transporte regular de uso especial de escolares sin autorización habilitante para ello supone la comisión de una infracción muy grave a la normativa especial de transporte, de acuerdo con el art. 140.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) y 197.33 de su Reglamento (ROTT).

Concluye la recurrente manifestando que: *«la falta de adecuación de la cláusula de subcontratación a la normativa especial en cuanto a las autorizaciones de transporte escolar, puede conllevar graves problemas y perjuicios a los menores escolares y a la empresa transportista, en cuanto a que realizar un transporte sin la debida autorización administrativa no solo impide el control del transporte por la Administración competente sino que no quedaría garantizada la cobertura de los seguros obligatorios pudiendo incurrir el transportista en una grave responsabilidad civil, e incluso penal, en caso de accidente.*

Dichas responsabilidades con relación a las coberturas de los seguros obligatorios, -si el transporte escolar se realiza sin autorización administrativa-, en la actividad objeto de la cobertura, podrá ser repercutida o exigida no solo a la aseguradora o a la empresa transportista principal sino a la que realiza la "subcontratación" y a la Administración titular del contrato (APAE) como partes que ostentarían la legitimación pasiva en un siniestro con daños personales».

Solicita como se ha indicado, que se estime el recurso interpuesto y que se acuerde la nulidad de los pliegos y del resto de documentación que rige la presente licitación. Asimismo, en su escrito de impugnación solicita que se realice la práctica de la prueba consistente en que se solicite a la Dirección General de Movilidad y Transportes de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, para que emita informe sobre determinadas cuestiones relativas a las alegadas en el recurso.

II. Alegaciones del órgano de contratación.

Por otra parte, el órgano de contratación en su informe se opone al recurso interpuesto.

El órgano de contratación manifiesta que la regulación en los pliegos de la subcontratación se ajusta plenamente a la normativa vigente, particularmente en lo que respecta a la interpretación y aplicación del artículo 107 del ROTT. El órgano de contratación alude a la regulación contenida en el citado precepto en el que se estable lo siguiente: *«Además de los vehículos a los que se refiere el apartado anterior, el titular de la autorización de transporte especial podrá utilizar otros, propios o ajenos, siempre que cumplan las condiciones técnicas exigidas en el correspondiente contrato y se encuentren amparados por la correspondiente autorización de transporte público, si bien, los tráficos atendidos por vehículos distintos a los señalados en la autorización de transporte especial no podrán exceder anualmente del 50 por 100 del total, salvo que en la correspondiente autorización se establezca, en atención al elevado volumen de la demanda que haya de atenderse u otras circunstancias especiales, un porcentaje diferente».*

El órgano de contratación de la regulación anteriormente reproducida extrae las siguientes conclusiones:
«- Flexibilidad en el uso de vehículos: La norma permite expresamente al titular de la autorización de transporte especial (en este caso, el adjudicatario del contrato) utilizar vehículos "propios o ajenos". Esto significa que no se exige que la totalidad de los vehículos que presten el servicio deban estar directamente adscritos a la autorización de transporte regular de uso especial obtenida por el adjudicatario para cada ruta.
- Límite del 50%: El legislador ha establecido un límite cuantitativo explícito: hasta un 50% de los "tráficos" (entendidos como el servicio prestado) pueden ser atendidos por vehículos distintos a los señalados en la autorización de transporte especial. Esta previsión legal dota de pleno amparo a la cláusula del PCAP que permite la subcontratación hasta el 50% del servicio, referido al número de vehículos mínimos necesarios en el lote.
Este límite máximo del 50 %, además de venir impuesto por el propio artículo 107.2 del ROTT, responde a la finalidad de permitir la máxima concurrencia y participación en el contrato. Al facilitar la colaboración de distintas empresas, el diseño del pliego permite la intervención tanto de grandes operadores como de pequeñas y medianas empresas locales, promoviendo un mercado más abierto y competitivo y reforzando los principios de igualdad, no discriminación y libre acceso a la contratación pública previstos en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

- Requisito de autorización de transporte público: La única condición exigida para estos vehículos "ajenos" es que "se encuentren amparados por la correspondiente autorización de transporte público". Esto se refiere a la tarjeta de transporte (autorización VD de transporte por carretera, que habilita para realizar el transporte público de viajeros por carretera con vehículo de más de 9 plazas) que cada transportista debe poseer para operar legalmente, garantizando que el subcontratista es una empresa habilitada y sus vehículos cumplen con la normativa general de transportes. Además de lo exigido en este apartado 2 del artículo 107, la licitación exige, a los efectos de garantizar en todo momento la seguridad máxima del viajero, que los vehículos de los subcontratistas, al igual que los del contratista principal, aporten:
o I.T.V. en vigor apta para el transporte de escolares y de menores según condiciones del R.D. 443/2001, de 27 de abril.
o Recibo justificante del pago de seguro voluntario, obligatorio de responsabilidad civil y S.O.V.I en vigor descrito en el anexo I del PCAP.
o Permisos de circulación.
o Autorización que habilite para la realización de transporte público de viajeros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.1 de la LOTT.
o Mecanismos relacionados con la seguridad y el control de la flota.
- Naturaleza de la colaboración: El artículo 107.2 ROTT configura un régimen de colaboración que complementa la capacidad del transportista principal. No se trata de que los vehículos subcontratados operen la ruta de forma independiente o sin amparo legal, sino que lo hacen bajo la responsabilidad y el paraguas de la autorización de transporte especial obtenida por el contratista principal, dentro de los límites y condiciones establecidos por la propia normativa. La Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía, según el recurrente, se pronunció sobre la imposibilidad de autorizar el transporte regular de uso especial a vehículos no adscritos a la autorización VD del contratista. Sin embargo, esta pronunciación no limita la libertad del contratista, en el contexto de la titularidad de la autorización de uso especial, de realizar los servicios de transporte de determinadas rutas con vehículos que como se ha visto anteriormente podrán ser propios o ajenos limitándose su uso al 50%, y no como una prohibición absoluta de que este contratista pueda utilizar vehículos de terceros para la prestación parcial del servicio, bajo su supervisión y dentro del marco del 107.2 ROTT».

Sobre lo anterior, el órgano de contratación considera que la recurrente confunde los conceptos «*adscripción a la autorización*» y «*utilización del servicio*», aludiendo respectivamente a los aparatado 1 y 2, del artículo 107 del ROTT. En este sentido argumenta que la autorización se otorga al adjudicatario para la ruta y que a la misma se adscriben los vehículos propios que el adjudicatario de manera principal, manifiesta, que adicionalmente se podría cubrir hasta el 50% de la demanda acudiendo a otros vehículos de otros transportistas legalmente habilitados. A juicio del órgano de contratación: «*la exigencia de que el adjudicatario presente en el Programa de Trabajo los contratos privados de subcontratación donde se identifiquen los vehículos a subcontratar, la documentación relativa a los vehículos de manera similar a los del contratista principal, y los trayectos demuestra el control y la transparencia que la Administración contratante ejerce sobre esta colaboración».*

El órgano de contratación añade a lo anterior que se ha de tener en cuenta el régimen de penalidades previstas en el PCAP por el incumplimiento *«de utilizar vehículos sin el correspondiente amparo de una autorización de transporte regular de uso especial o vehículos distintos a los declarados en el ANEXO T-2 refuerzan la seguridad jurídica del proceso. Estas penalidades actúan como garantía de que, aun en el marco de la subcontratación, todos los vehículos que presten el servicio deberán cumplir con la normativa aplicable y estarán debidamente identificados y autorizados para el transporte público. La infracción muy grave a la que alude el recurrente (Artículo 140.1 LOTT) se refiere a la carencia de título habilitante, lo cual no es el caso de un subcontratista que opera bajo su propia tarjeta de transporte y en el marco de una colaboración permitida por el Artículo 107.2 del ROTT».* El órgano de contratación argumenta que la cobertura de los seguros obligatorios se mantendría dado que tanto el

contratista principal como los subcontratistas deben operar con sus respectivas autorizaciones de transporte público.

En lo relativo a la armonización de la normativa autonómica con la estatal, el órgano de contratación argumenta que *el «Decreto 287/2009, de 30 de junio, de la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, regula la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar. Si bien el artículo 13 de dicho Decreto establece que la autorización de transporte regular de uso especial se otorgará a las empresas "que hayan sido previamente contratadas" y que se otorgará una autorización "por cada ruta" adscribiendo los vehículos necesarios, esta normativa debe interpretarse en consonancia con la ley estatal (LOTT). El Decreto andaluz no prohíbe la colaboración entre transportistas en los términos del artículo 107.2 del ROTT, sino que regula el proceso de obtención de la autorización principal por parte del contratista. De esta manera, esta normativa autonómica refuerza obligación de obtener autorización de transporte regular de uso especial y la prestación bajo responsabilidad del contratista principal».*

A su juicio la redacción del pliego resulta en consonancia con el derecho de la Unión Europea y en concreto con lo dispuesto en el considerando 41 y artículo 71 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre contratación pública. Manifiesta que excluir la subcontratación contravendría los principios de libre competencia y participación consagrados en la normativa comunitaria y estatal y que la subcontratación no es en ningún caso obligatoria, argumenta que esta opción es positiva sobre la competencia efectiva en el sector del transporte escolar un mercado en el que manifiesta que la competencia ha sido en muchos casos insuficiente o incluso inexistente.

El órgano de contratación concluye manifestando: *«las alegaciones del recurrente se basan en una lectura parcial y restrictiva de la normativa vigente, obviando tanto la legislación nacional como las directrices europeas que impulsan expresamente la subcontratación como instrumento de mejora y dinamización del mercado de la contratación pública».*

Motivos por el que como indicamos solicita la desestimación del recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal.

Visto lo alegado por las partes procede entrar ahora en el objeto de la controversia que se centra en analizar la legalidad del apartado 10 del anexo I del PCAP con relación a la subcontratación.

Como se ha mencionado la subcontratación queda recogida de forma genérica en la cláusula 16 del PCAP en la que se establece:
«1. De conformidad y con las limitaciones establecidas en el artículo 215 de la LCSP, la persona contratista podrá concertar con terceras personas la realización parcial de la prestación objeto de este contrato, con las excepciones recogidas en el presente pliego, lo que implicará la realización de una parte de la prestación, objeto del contrato, por persona o entidad distinta de la persona contratista, que está ligada a ésta por un contrato que es siempre de naturaleza privada, de tal modo que la persona subcontratista solo queda ligada ante la persona contratista, no teniendo ésta acción directa contra esta Administración. No obstante, la persona contratista tiene siempre la responsabilidad de ejecutar todo el contrato.
En el Anexo I-apartado 10 se indicará si las personas licitadoras tendrán la obligación de cumplimentar la sección D, de la parte segunda del DEUC».

En el citado aparado 10 del anexo I del PCAP, se recoge sobre la cuestión lo siguiente:

«Determinadas partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma: No
En caso afirmativo, indicar dichas partes o trabajos: NO PROCEDE
Condiciones de subcontratación: Se podrá subcontratar hasta el 50% del servicio de transporte, referido al número de vehículos mínimos necesarios establecidos en el lote para realizar el servicio. En el caso de que el número de vehículos necesarios mínimos para la realización del servicio de transporte fuera impar se redondeará éste a la baja.
Ejemplo:
Lote X.
Número mínimo de vehículos necesarios para realizar el transporte escolar: 5.
Se podrá subcontratar el 50% del servicio, siendo 2 el número máximo a subcontratar.
Para el caso de lotes en los que solo sea necesario el uso de un único vehículo, no se podrá subcontratar la prestación del servicio».

Pues bien, como se ha indicado la recurrente viene a manifestar que en este ámbito no sería posible la subcontratación, ya que no existiría amparo legal para que un vehículo de un subcontratista pueda adscribirse a un trayecto o ruta escolar, dado que no es posible obtener una autorización de transporte regular de uso especial (escolares) a la que se puedan adscribir vehículos de subcontratistas, puesto que la autorización se otorga al adjudicatario y únicamente pueden figurar en la misma vehículos que están adscritos a su propia autorización de transporte público discrecional y siempre que cuenten con vehículos suficientes para ello.

Procede comenzar aludiendo con carácter general a la doctrina sobre la subcontratación que se analizó en la reciente Resolución 344/2025, de 13 de junio, manifestando que con relación a esta figura, podemos partir de la aseveración de que, en la misma, el contratista contrata a su vez con un tercero la realización parcial de la prestación que constituye el objeto del contrato. A diferencia de lo que ocurre con la figura de la "*cesión del contrato*", el subcontratista no se subroga en la posición del contratista, pues seguirá siendo el único responsable ante la Administración. La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública regula la subcontratación administrativa, con una redacción, en su artículo 71, que se asienta sobre las siguientes piedras angulares, que a continuación examinamos.

Así, en primer lugar, se configura la figura de la subcontratación partiendo de la idea de la responsabilidad directa del contratista principal, en todo caso, frente al poder adjudicador. En este sentido, sobre el régimen de responsabilidad, el artículo 71.6 de la Directiva citada establece que "*se podrán tomar las medidas oportunas para evitar el incumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 18, apartado 2. En particular: a) si el Derecho nacional de un Estado miembro dispone un mecanismo de responsabilidad conjunta entre los subcontratistas y el contratista principal, el Estado miembro en cuestión se asegurará de que las normas correspondientes se apliquen de conformidad con las condiciones establecidas en el artículo 18, apartado 2; b) los poderes adjudicadores, por decisión propia o a petición de los Estados miembros, podrán comprobar, de conformidad con los artículos 59, 60 y 61, si concurren motivos para excluir a algún subcontratista con arreglo al artículo 57. En tales casos, el poder adjudicador exigirá que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido, según se desprenda de la comprobación, en causas de exclusión obligatoria. El poder adjudicador, por decisión propia o a petición de un Estado miembro, podrá exigir que el operador económico sustituya al subcontratista que haya incurrido, según se desprenda de la comprobación, en motivos de exclusión no obligatoria".*

En segundo lugar, el artículo 71 de la Directiva establece como obligación de los poderes adjudicadores competentes, los cuales deben asegurarse de que los subcontratistas, en ejecución del contrato, cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral.

En tercer lugar, se establece como regla general la facultad del poder adjudicador de solicitar y de obligar al licitador que indique en su oferta la parte del contrato que tenga intención de subcontratar a terceros, así como el nombre o perfil empresarial (Art. 215 LCSP).

Asimismo, por último, se señala la posibilidad de establecer un sistema de control y verificación por parte de los poderes adjudicadores acerca de la información relativa a los subcontratistas que vayan a participar en la ejecución del contrato que debe ser facilitada por parte del contratista principal. Esto es, el establecimiento de un sistema que habilite la posibilidad de que el poder adjudicador pueda realizar pagos directos al subcontratista, siempre y cuando se incorpore en los pliegos de cláusulas del contrato, previendo la posibilidad de incluir "*mecanismos adecuados que permitan al contratista principal oponerse a los pagos indebidos*". La Directiva inicialmente si bien alude al pago directo por petición del subcontratista, posteriormente en el artículo 71.7 dispone que "*Los Estados miembros podrán establecer en su Derecho nacional normas de responsabilidad más estrictas o disposiciones más amplias en materia de pagos directos a los subcontratistas, disponiendo, por ejemplo, el pago directo a los subcontratistas sin necesidad de que estos lo soliciten".*

Examinada la Directiva, debemos abordar como ha traducido lo anterior el legislador nacional a la legislación de contratación pública española. En este sentido, en la LCSP la regulación de la subcontratación está contenida en los artículos 215, 216, 217 y la Disposición Adicional 51ª LCSP, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 296 de la LCSP de aplicación al contrato de concesión de servicios. El artículo 215.1 LCSP determina que "*el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2.º de este artículo, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero*", con cumplimiento del régimen de comunicación y puesta en conocimiento del poder adjudicador conforme a las previsiones contenidas en el artículo 215.2 LCSP.

La Ley parte del carácter personal de la obligación asumida por el contratista, pero contempla el principio general de permitir la subcontratación "*parcial*" de la prestación, si bien con sujeción a las previsiones contenidas en los pliegos, si las hay, y elimina los antiguos límites de la subcontratación que se contenían en textos legales anteriores. Es decir, permite que los límites a la subcontratación se establezcan en el PCAP siempre que así se justifique, dependiendo por tanto del objeto del contrato, y en atención al mismo se determinará si se justifica la limitación a los principios de apertura y libre competencia.

Una vez abordada la subcontratación dentro del marco de la legislación de contratos públicos, concebida como un derecho recogido en la LCSP, y con relación al fondo del asunto, se parte de la voluntad del legislador de facilitar la participación de las pymes en la contratación pública, favoreciendo la subcontratación. En este sentido, la LCSP expresa que «*en ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente ley respecto a los contratos de carácter secreto o reservado, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado*» (art. 215.1 LCSP). Necesitando en estos casos la subcontratación de autorización expresa del órgano de contratación. Por otro lado, cuando los pliegos no prevean limitaciones a la subcontratación, la misma LCSP ha eliminado el porcentaje máximo de subcontratación que existía en el antiguo texto legal a falta de previsión en los pliegos del 60% (artículo 227.2.e) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

En este sentido, como indicamos en la Resolución 57/2025, de 31 de enero: «*Siendo esta la regla general, no obstante, existen excepciones, a priori son tres:*
a) Los contratos de carácter secreto o reservado, o en aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los

intereses esenciales de la seguridad del Estado, exigiendo la subcontratación de autorización expresa del órgano de contratación (art. 215d LCSP).
b) En los contratos de servicios o los servicios o trabajos de colocación o instalación en el contexto de un contrato de suministro, los órganos de contratación podrán establecer en el PCAP, previa justificación en el expediente que las tareas críticas no puedan ser objeto de subcontratación, debiendo ser éstas ejecutadas directamente por el contratista principal (art. 215.2b LCSP).
c) Por último el artículo 296 de la LCSP mencionado por las partes y que incide en el presente recurso especial, en cuanto limita la posibilidad de subcontratación en el contrato de concesión de servicios al establecer que "la subcontratación sólo podrá recaer sobre prestaciones accesorias".

La cuestión será la delimitación y justificación de esas prestaciones accesorias donde recaiga el esfuerzo para poder determinar el debido establecimiento de límites a dicha figura.

El régimen jurídico de un contrato de concesión de servicios no sólo debe considerar los artículos 284 y siguientes de la LCSP en materia de concesiones, sino también la Directiva 23/2014/UE dedica su artículo 42 a la regulación del régimen de la subcontratación en el ámbito de las concesiones. Podemos destacar el apartado segundo de dicho precepto en el que se establece que "En los documentos relativos a la concesión, el poder adjudicador o la entidad adjudicadora podrá pedir, o podrá ser obligado por un Estado miembro a pedir, al licitador o al solicitante que mencione en la oferta la parte de la concesión que se proponga subcontratar a terceros, así como los subcontratistas propuestos. El presente apartado no prejuzgará la cuestión de la responsabilidad del concesionario principal."

Por tanto, de toda la regulación comunitaria tan sólo puede deducirse la posibilidad de subcontratación parcial de prestaciones propias de la concesión, sin que exista limitación alguna, al margen del sistema de responsabilidad que debe regir la relación entre contratista principal y subcontratista.

Sin embargo, la nueva LCSP, de acuerdo con las Directivas 23 y 24 /2014 flexibiliza el régimen de subcontratación con carácter general, quedando ésta sometida a comunicación y excepcionalmente, a autorización por la Administración correspondiente, si bien, debe quedar claro, no obstante, la obligación del contratista principal la justificación de la aptitud del subcontratista.

En cuanto al contrato de concesión de servicios, el artículo 296 LCSP determina como hemos visto que la subcontratación solo podrá recaer sobre prestaciones accesorias, resultándole de aplicación la regulación establecida en los artículos de la LCSP, es decir, un régimen de subcontratación inspirado en la flexibilidad, la transparencia y el control administrativo en la cadena de subcontratistas, el legislador nacional, y es por ello por lo que el legislador ha optado por mantener en el artículo 296 LCSP la literalidad del artículo 289 del texto refundido del año 2011 (contrato de gestión de servicios públicos), obligando si se quiere limitar la subcontratación a distinguir entre prestaciones principales y accesorias.

En este punto debe considerarse el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón 10/2014, de 2 de abril el cual expresaba que en "el Derecho español existe un aforismo jurídico, según el cual "lo accesorio sigue la suerte de lo principal". Y así, debe considerarse objeto principal del contrato, aquella que determina su celebración; y prestación accesoria, la que tiene por objeto asegurar el cumplimiento y ejecución de la prestación que constituye el objeto principal del contrato, de manera que no sería necesaria su ejecución de forma independiente o aislada a la prestación principal. Es decir, la prestación accesoria no tiene razón de existir por si misma, sólo la adquiere en cuanto sirve a la prestación principal".

Por todo lo anterior, a modo de resumen, en cuanto a la subcontratación, en la LCSP la regla general es la

posibilidad de subcontratación con las limitaciones que establezca el pliego, cuya justificación deberá quedar acreditada en el expediente de contratación. El contratista puede concertar con terceros la realización parcial de la prestación, no siendo admisible la subcontratación total de las mismas, sin que, a diferencia de la regulación anterior, pueda quedar limitado a un determinado porcentaje. La interpretación de la Directiva por el TJUE en la sentencia citada, se concibe la subcontratación como un derecho del adjudicatario, pudiendo limitarse exclusivamente por causas tasadas.

Una de ellas es en la concesión de servicios limitarla en cuanto a la prestación principal, pero se impone lógicamente y con obviedad la conclusión de que no es admisible que a través del clausulado del PCAP pueda limitarse ese derecho del adjudicatario a la subcontratación parcial, sin justificar los motivos por lo que se admite únicamente para las prestaciones accesorias. Es decir, es necesario deslindar en cada caso concreto entre qué se considera como objeto principal de la concesión, y las prestaciones accesorias de la misma, pues sólo sobre éstas últimas es admisible la subcontratación en las concesiones de servicios».

Pues bien, indicado lo anterior, que no existen en el ámbito de la legislación contractual restricciones a la previsión de la subcontratación parcial diferentes a las indicadas, que no concurren en el presente supuesto, se debe analizar la legislación especial sobre la cuestión y las previsiones que en la misma se contemplan.

En primer lugar, se debe aludir al artículo 42.1. de la LOTT, que establece que *«1. La realización de transporte público de viajeros y mercancías estará supeditada a la posesión de una autorización que habilite para ello, expedida por el órgano competente de la Administración General del Estado o, en su caso, por el de aquella Comunidad Autónoma en que se domicilie dicha autorización, cuando esta facultad le haya sido delegada por el Estado»,* es decir, en el sentido indicado por el órgano de contratación para la realización de la actividad de transporte público resulta necesario la obtención de autorización que le habilite para ello, siendo la ausencia de dicha habilitación la infracción muy grave a la que se refiere el artículo 140.1. de la LOTT.

Por otro lado, en los alegados por las partes artículos 106 y 107 del ROTT se regulan el transporte regular de uso especial. Efectivamente, en el artículo 106 se establece que resultará necesaria una autorización administrativa especial para la realización de este tipo de transporte y que se expedirá a la empresa que haya convenido la realización del transporte a través del correspondiente contrato siempre que cuenten con los vehículos necesarios para llevarlo a cabo, asimismo en el artículo 107.1 del ROTT se indica que la *«autorización de transporte regular de uso especial determinará las condiciones de prestación del servicio según lo previsto en el correspondiente contrato o precontrato, estableciendo en especial la ruta o rutas a seguir, con expresión de los tráficos a realizar, los puntos de origen y destino y paradas, así como los vehículos con los que el transportista autorizado deberá realizar con carácter general el transporte, los cuales habrán de encontrarse adscritos a la autorización de transporte público de viajeros de que sea titular»*. A esta regulación se refiere fundamentalmente la recurrente, junto con la autonómica -que será posteriormente analizada-, para fundamentar la imposibilidad de que se pueda dar la subcontratación en la ejecución del servicio objeto del procedimiento de licitación, sin embargo, dicha posibilidad se debe interpretar al amparo de lo dispuesto en el segundo apartado del artículo 107.

El artículo 107.2. del ROTT -anteriormente reproducido-, es claro al indicar la posibilidad de adscribir para la prestación del servicio vehículos distintos a los recogidos en la autorización de transporte regular de uso especial al indicar -propios o ajenos-, supeditado a una serie de condiciones: (i) que cumplan las características técnicas exigidas en el contrato (ii) que dispongan de la autorización de transporte público, (iii) que, salvo excepciones, el tráfico atendido por dichos vehículos no exceda anualmente del 50% de total.

Como indica el órgano de contratación estas previsiones están contempladas en el PCAP en diversos lugares, al contemplar un anexo en el PCAP específico, el t-2, en el que se solicita a los licitadores que se faciliten los siguientes datos: matrícula, titular del vehículo, subcontratación (indicar si o no en cada vehículo en función de si se pretende subcontratar), fecha 1ª matriculación, plazas máximas, datos inspección técnica de vehículos, datos autorización transporte público (tarjeta de transporte) y seguros. Datos que se solicita por cada vehículo ofertado. Asimismo, en el apartado 13 del anexo I del PCAP se exige que en caso de subcontratación deberá aportarse junto al anexo t-2, el correspondiente contrato privado donde se identifiquen los vehículos a subcontratar y los trayectos a los que estos serán adscritos.

En definitiva, este Tribunal tras analizar los preceptos indicados no considera que exista la infracción alegada por la recurrente respecto de la configuración de la subcontratación en los pliegos.

A continuación, la recurrente alude a la legislación autonómica, al considerar que de la misma se infiere que no es posible la subcontratación. Alude, asimismo, a un informe sobre el transporte regular especial evacuado por la Dirección General de Movilidad, órgano administrativo dependiente de la entonces Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de 14 de septiembre de 2021, que acompaña a su escrito de impugnación y sobre el que fundamenta sus alegaciones.

Por un lado, la recurrente se refiere a los artículos 8 y 13 del citado Decreto 287/2009, el primero de ellos se refiere a la organización del servicio que en principio no afecta a la cuestión controvertida y el segundo -el artículo 13- regula la autorización del transporte escolar de uso especial, en el que se indica que se otorgará siempre que se cumplan los requisitos y condiciones de la normativa de transportes, estando incluido dentro de esa normativa estatal el artículo 107.2 del ROTT que como venimos indicando permite la prestación parcial del servicio con otros vehículos siempre que se cumplan las condiciones exigidas.

Finalmente, con relación al contenido del informe de 14 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Movilidad a juicio de este Tribunal el contenido del mismo viene a corroborar la fundamentación manifestada en la presente resolución, en línea con lo argumentado por el órgano de contratación. En el informe lo que se indica es que no se puede expedir una autorización de transporte regular especial que incluya vehículos de otros titulares que vayan a participar en la ejecución de un contrato en régimen de subcontratación, pero ello no implica que no se puedan utilizar en la ejecución del contrato otros vehículos -que no consten en la autorización- siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el citado artículo 107 del ROTT.

Ello lo viene a recoger claramente el informe al indicar: «*lo que supone que la autorización de transporte regular especial solamente podrá reflejar aquellos vehículos que el titular de la misma considere necesarios para realizar el servicio y que se reflejen como adscritos en su autorización de transporte discrecional.*
Cuestión diferente es que pueda prestar el servicio con otros vehículos, propios o ajenos, de acuerdo con el apartado 2 del artículo 107 del ROTT, aunque no consten en la autorización de uso especial siempre que no superen el límite establecido».

Por tanto, con base en las consideraciones realizadas, el recurso debe ser desestimado.

Por otro lado, la recurrente solicita a este Tribunal, al amparo de lo establecido en el artículo 56.4 de la LCSP, la práctica de determinada prueba documental relativa a que se solicite a la citada Dirección General de Movilidad, informe sobre determinadas cuestiones relacionadas con el fondo de la controversia. Pues bien, el artículo 56.4 de la LCSP dispone que *"Los hechos relevantes para la decisión del recurso podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en derecho. Cuando los interesados lo soliciten o el órgano encargado de la resolución del recurso no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija,*

podrá acordarse la apertura del período de prueba por plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes. El órgano competente para la resolución del recurso podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada". Al respecto, la prueba solicitada se estima innecesaria. Y ello dado a que como se ha venido argumentando en el cuerpo de esta resolución la comprobación de los extremos que con la misma se pretenden acreditar nada nuevo aporta al expediente y en nada cambiaría el sentido de la presente resolución. Es por ello que la prueba propuesta se estima innecesaria y debe rechazarse.

Finalmente, y como se indicó en los antecedentes de la presente resolución, se ha de manifestar que la entidad recurrente ha presentado escrito de recurso contra la licitación convocada con el mismo objeto que la actual y ámbito correspondiente a la provincia de Málaga (RCT328/2025). La recurrente ha presentado un recurso idéntico al analizado en la presente resolución, desistiendo del mismo el 24 de junio de 2025, sin que este Tribunal tenga conocimiento de los motivos por los que desistió de aquella impugnación y sin embargo ha mantenido el resto de recursos.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **FEDERACIÓN INDEPENDIENTE DE TRANSPORTISTAS DE ANDALUCÍA (FEDINTRA-ANDALUCÍA)**, contra los pliegos y el resto de documentación que rigen las condiciones del contrato denominado "Servicio transporte escolar con vehículos de más de 9 plazas en los centros docentes públicos de la provincia de Jaén dependientes de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional de la Junta de Andalucía con origen de financiación en fondos europeos", (Expte. CONTR 2025 0000404891), promovido por la Gerencia provincial de Jaén de la Agencia Pública Andaluza de Educación (en adelante APAE), entidad adscrita a la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC 89/2025 de 4 de julio de 2025.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.