

Recurso 34/2025
Resolución 116/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 21 de febrero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **MARESANA SDAD. COOP. ANDALUZA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnicas, cuadro resumen y resto de documentos que establecen las condiciones de la licitación del contrato denominado “Servicio de transporte en autobús para las distintas áreas del Ayuntamiento de Huétor Tájar”, convocado por la citada corporación del municipio de Granada (Expte. 1471/2024), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de enero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto simplificado y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos que rigen el contrato fueron puestos a disposición de los interesados a través del perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 174.798 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 29 de enero de 2025, la entidad MARESANA SDAD. COOP. ANDALUZA (MARESANA, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y resto de documentación que rigen la licitación del contrato. En el recurso se solicita la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del mismo día, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, ha tenido entrada en esta sede administrativa.

Mediante Resolución, de 5 de febrero de 2025, de este Tribunal se adoptó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

No se ha practicado el trámite de alegaciones al recurso, al haber finalizado el plazo de presentación de proposiciones sin que ningún interesado haya participado en el procedimiento.

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, toda vez que el Ayuntamiento de Huétor Tájar no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

La entidad recurrente afirma que ha presentado el escrito de impugnación ante este Tribunal y el de la Diputación de Granada, al desconocer si el Ayuntamiento de Huétor Tájar había atribuido la competencia a este último Tribunal y ante la propia discordancia en la documentación de la licitación que indica, de un lado, en el régimen de recursos del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) la competencia del Tribunal Administrativo de la Diputación de Granada y, de otro, en el cuadro resumen, la del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

No obstante, como quiera que el Ayuntamiento de Huétor Tájar ha remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para la resolución del recurso, hemos de considerar que no ha atribuido la competencia al Tribunal de la Diputación de Granada y que aquella se residencia en este Órgano, en virtud de la cláusula residual expresada en el artículo 10.3 del citado Decreto 332/2011.

SEGUNDO. Legitimación.

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

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. (...)”*

En el supuesto analizado, la recurrente no ha presentado oferta en la licitación por advertir errores en los documentos rectores de la licitación que le impiden concurrir con suficientes garantías que eviten condiciones abusivas en contra del transportista.

Por tanto, a la vista la controversia suscitada, parece evidente la incidencia que el acto impugnado pudiera tener en la esfera de los intereses de la empresa recurrente, lo que determina su legitimación para la interposición del presente recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio, pliegos y demás actos contractuales que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto 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 apartados a) y b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre la indeterminación de los mínimos medios materiales necesarios para la ejecución del contrato.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de los actos impugnados y funda esta pretensión en varios motivos que se expondrán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

En su **primer motivo**, la recurrente aduce que en ningún documento de la licitación se indica el número mínimo de vehículos necesarios para la correcta ejecución del contrato. Cita, al efecto, el apartado N (adscripción obligatoria de medios) del cuadro resumen del PCAP, que se remite al Anexo V del citado pliego. También menciona el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que -según la recurrente- además de su inconcreción en el número mínimo de vehículos para la ejecución del contrato -apartados 3 y 5-, se refiere a un parque móvil adecuado, a una flota de vehículos suficiente y a la prestación del servicio según un calendario preestablecido, sin concretar cada uno de dichos términos.

También señala que en el apartado de “rutas y destinos” se determinan las localidades a las que se realizarán servicios y el número aproximado de desplazamientos por temporada y localidad. No obstante, a juicio de la recurrente, esta información es insuficiente para determinar con claridad el alcance del objeto del contrato. En tal sentido manifiesta que *“Constan un total de 250 desplazamientos en el PPT, en las 3 distintas modalidades, a las distintas localidades de destino, todos ellos en la “temporada”. Cada desplazamiento puede requerir uno o más vehículos porque no se especifica nº de viajeros aproximado por cada desplazamiento. Y, además, como no consta el calendario, no es posible determinar, ni aproximadamente, cuál es el número mínimo de vehículos autobuses que debe poner el licitador a disposición del Ayuntamiento, ya que se desconoce cuáles de esos servicios pueden ser coincidentes en fecha.*

Para que el órgano de contratación pueda verificar que la oferta cumple con las especificaciones técnicas requeridas para el servicio se debe conocer el número mínimo de vehículos que son necesarios para la correcta ejecución del contrato (...)

Pero si el número mínimo de vehículos necesarios para la ejecución del contrato no se da a conocer en los pliegos, cualquier decisión del órgano de contratación en orden a excluir a un licitador con causa en considerar la flota del licitador insuficiente, resultará absolutamente arbitraria, discriminatoria y falta de transparencia.

Pero, es más, hay que tener en cuenta que el incumplimiento de los compromisos de adscripción durante la ejecución del contrato puede ser objeto de penalidad con hasta un 10% del precio del contrato (...).”

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone al motivo expuesto alegando que el PPT describe con suficiente precisión los requisitos técnicos esenciales del servicio, permitiendo que cualquier licitador pueda valorar correctamente la magnitud y exigencias del contrato. En este sentido, manifiesta lo siguiente:



1. Se confiere flexibilidad en el número de autobuses: el apartado 1 del PPT (objeto del contrato) establece claramente que la empresa adjudicataria debe disponer de un parque móvil adecuado que garantice la prestación del servicio de manera segura y eficiente, y que el contrato no está basado en un número fijo de desplazamientos predefinido, sino en la demanda real que surja dentro del periodo de vigencia del contrato, lo cual es una característica común en los contratos de transporte de carácter variable.

Dado que el Ayuntamiento no puede prever con exactitud la totalidad de los desplazamientos que serán necesarios durante la ejecución del contrato, la fórmula utilizada en el PPT permite ajustar el servicio en función de la necesidad real.

2. La falta de establecimiento de un número mínimo de autobuses en el PPT responde a la necesidad de garantizar la libre concurrencia, especialmente de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), microempresas y empresarios autónomos, evitando restricciones innecesarias que podrían favorecer a determinadas empresas con mayor capacidad logística en detrimento de otras.

El artículo 132.1 de la LCSP establece que los pliegos deben permitir la participación del mayor número posible de licitadores, respetando el principio de proporcionalidad. En este caso, hubiese sido desproporcionada la exigencia de un número mínimo de autobuses.

3. Suficiencia de la información facilitada al licitador para evaluar la magnitud del servicio, toda vez que el PPT (i) incluye las rutas y destinos con detalle, basados en los desplazamientos realizados en años anteriores, (ii) define que la prestación del servicio se ajustará a un calendario preestablecido pero flexible y (iii) especifica que la empresa adjudicataria deberá estar preparada para realizar tanto desplazamientos de ida y vuelta en el mismo día como aquellos que requieran pernoctación, con suministro de conductores adicionales si fuera necesario.

Con esta información, cualquier empresa interesada puede dimensionar su oferta y determinar el número de vehículos necesarios, sin que el Ayuntamiento imponga un criterio restrictivo que condicione la viabilidad de la licitación.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia suscitada en este primer motivo se centra en la indeterminación del número mínimo de vehículos necesarios para la ejecución del servicio.

Como punto de partida, hemos de señalar que el establecimiento en el PPT del número mínimo de vehículos necesarios para la ejecución de la prestación no es *per se* una exigencia obligada para el órgano de contratación, siempre que dicha indefinición no derive en una incertidumbre real y objetiva en cuanto al alcance de las obligaciones que ha de asumir el adjudicatario para la adecuada prestación del servicio. Al respecto, el artículo 124 de la LCSP dispone que *“El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley (...).”*

En definitiva, es doctrina reiterada de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales que, en la configuración del objeto del contrato y de sus características, el órgano de contratación goza de cierto margen de discrecionalidad pues él es el que mejor conoce sus necesidades y el modo adecuado de satisfacerlas, sin que su voluntad en la conformación de la prestación pueda ser sustituida sin más por la de



los licitadores, siempre que la prestación se halle adecuadamente definida y no se conculquen las reglas y principios básicos de la contratación pública (v.g. Resoluciones 32/2025, 430/2024, 432/2023 y 346/2019 de este Tribunal, entre otras). En consecuencia, aplicando la doctrina expuesta al caso examinado, lo relevante no es tanto que se indique necesariamente en el pliego el número mínimo de vehículos con los que ejecutar el servicio de transporte, como que la prestación se halle bien definida de modo que los interesados puedan realizar una oferta cabal conociendo con claridad, en el momento de su elaboración, la entidad y alcance de las obligaciones conforme a las que han de preparar sus proposiciones y que deberán asumir en caso de resultar adjudicatarios.

En el supuesto analizado, el órgano de contratación no ha fijado el número mínimo de vehículos que permite ejecutar satisfactoriamente la prestación. Deja tal definición a cada uno de los licitadores, según se desprende del apartado N y Anexo V del PCAP y del apartado 3 del PPT que, al establecer las prescripciones técnicas específicas del servicio, no prevé un determinado número de vehículos para su ejecución.

Según manifiesta el órgano de contratación en su informe al recurso, tal omisión permite ajustar el servicio a las necesidades reales, garantiza la concurrencia y no impide evaluar la magnitud de la prestación al definirse las rutas y destinos conforme a un calendario preestablecido. Sostiene que la información que facilitan los pliegos permite que los licitadores determinen el número de vehículos necesarios, sin que el Ayuntamiento tenga que imponer ese criterio restrictivo.

No obstante, vistas las condiciones de la licitación, tal alegato del órgano de contratación no puede prosperar. El apartado 1.2 del PPT, relativo al alcance del servicio, prevé que este abarca todas las actividades programadas por los diferentes departamentos y áreas del Ayuntamiento, añadiendo que *“Esto incluye, pero no se limita a, eventos deportivos, culturales, educativos, turísticos y colaborativos en colaboración con otras instituciones. Los desplazamientos cubrirán rutas tanto dentro del municipio como hacia otros destinos en la provincia de Granada y, en algunos casos, fuera de la provincia dependiendo de la ubicación de las actividades”*; y que *“Los servicios de transporte se prestarán según un calendario preestablecido, que se ajustará en función de las necesidades y cambios en los horarios de las actividades. La flexibilidad en la programación y la capacidad de respuesta rápida a cambios imprevistos son esenciales para el éxito de este servicio. La empresa adjudicataria deberá estar preparada para realizar tanto desplazamientos de ida y vuelta en el mismo día como aquellos que requieran pernoctación en el destino, incluyendo el suministro de conductores adicionales cuando sea necesario”*.

Asimismo, el apartado 5 del mismo pliego reitera que la frecuencia del servicio se ajustará en función del calendario de actividades proporcionado por las distintas Concejalías y señala las rutas y destinos que deben cubrir los vehículos distinguiendo rutas locales, provinciales e interprovinciales con indicación del número de desplazamientos aproximados por temporada, la distancia aproximada de los destinos y el total de kilómetros.

No obstante, si bien el dato de rutas y destinos es importante para el cálculo del número de vehículos necesarios, siguen faltando en los pliegos datos relevantes para su concreción como el número de viajeros aproximado en cada uno de los desplazamientos y la frecuencia del servicio o calendario de actividades que no está establecido en los pliegos ni siquiera por aproximación y que, a juicio de este Tribunal, no puede confundirse con el número de desplazamientos por temporada, pues la falta de calendario previo podría suponer que determinados desplazamientos hubiesen de efectuarse el mismo día con la consiguiente exigencia de disposición de más de un vehículo para esa fecha.

En definitiva, las condiciones de la prestación definidas en el PPT no permiten suplir la inconcreción denunciada en el motivo analizado en cuanto al número mínimo de vehículos necesarios. En consecuencia, procede la estimación del motivo en el entendimiento de que, no siendo obligatorio para el órgano de contratación la fijación de ese número mínimo, sí debe permitir a los licitadores concretarlo de un modo claro y objetivo a la luz



del conjunto de condiciones de la licitación; lo que no acontece en el supuesto analizado como ya hemos examinado.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre la discordancia entre los precios unitarios señalados en el PCAP y en el PPT.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Aduce que, si bien el PCAP establece que prevalecerá el mismo en caso de discordancia con el resto de documentos contractuales, la grave discrepancia en los precios unitarios entre el PCAP y el PPT provoca falta de transparencia.

Manifiesta que el Anexo VIII del PCAP contiene los precios unitarios y que el PPT (página 16) se refiere a la estructura tarifaria detallando las tarifas (IVA no incluido).

Al efecto, señala que *“la forma de expresar los precios en las tablas anteriores no es clara y permite dos distintas interpretaciones en cuanto a los precios unitarios máximos de cada servicio, lo cual impide formular una oferta con garantías por parte de los licitadores.*

Se establece un precio máximo para el servicio que no supere los 50 Km. y figura el valor de un precio €/Km para servicios que excedan de 50 km, según unos tramos. No queda claro cómo se interpreta el precio para servicios con nº de kilómetros superior a 50 km.:

- Si este precio se determina considerando un precio fijo para los primeros 50 Kms. y a partir del kilómetro 51 cada km. tiene el valor que figura en la tabla.

(Ejemplo en Autobús de 51 plazas o menos, en Recorrido de 55 km.: Los primeros 50 km. a 180€ y los 5 km. restantes a 1'80€/km. = 189€)

- O bien, para un servicio que exceda de los 51 km. todos sus kilómetros (desde el primero hasta el último) tiene un precio según se señala en la tabla.

(En el mismo ejemplo en Autobús de 51 plazas o menos, en Recorrido de 55 km.: Cada uno de los 55 km. a 1'80€/km. = 99€)”

II. Alegaciones del órgano de contratación

Señala que, en efecto, los valores consignados en el PCAP presentan diferencias respecto a los reflejados en el PPT debido a un error material en la transcripción de los importes; si bien los precios correctos son los indicados en el PPT, sin que el error fuese advertido ni cuestionado por ningún operador económico durante el período de presentación de ofertas. Por tanto, concluye dicho órgano que los pliegos han sido claros y comprensibles para los licitadores.

III. Consideraciones del Tribunal

La controversia aquí suscitada versa sobre la discordancia en los precios unitarios entre el PCAP y el PPT. Tal divergencia no es negada por el órgano de contratación quien reconoce que ha cometido un error material en la transcripción de los importes en el PCAP, alegando que los precios válidos son los mencionados en el PPT y que estos han sido comprensibles para los licitadores quienes no han manifestado nada durante el periodo de presentación de proposiciones.



Pues bien, vistos los pliegos y las alegaciones de las partes, el motivo debe estimarse. Lo primero que se advierte es que, según el informe al recurso del órgano de contratación, los precios válidos no son los del PCAP, sino los del PPT; manifestación que entra en clara contradicción con lo estipulado en el apartado 1 del PCAP conforme al cual *“El presente pliego y demás documentos anexos revestirán carácter contractual. En caso de discordancia entre el presente pliego y cualquiera del resto de documentos contractuales, prevalecerá este pliego”*.

En definitiva, según el tenor del PCAP, los licitadores habrían de considerar válidos los precios unitarios del PCAP y no los del PPT; no pudiendo ahora el órgano de contratación, con ocasión del recurso interpuesto, defender lo contrario a lo manifestado previamente en el PCAP.

Pero es que, además, no se evidencia ni se justifica por el órgano de contratación cuál ha sido el error material que pudiese permitir a los licitadores considerar como precios válidos los del PPT; ni puede ser excusa para salvar la equivocación el hecho de que ningún licitador haya manifestado tal extremo al órgano de contratación durante el plazo de presentación de ofertas.

El motivo debe, pues, estimarse.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre la nulidad del criterio de adjudicación relativo a las mejoras en el servicio.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Impugna el criterio de evaluación automática denominado “Mejoras en el servicio” ponderado con hasta 25 puntos, cuya redacción en el Anexo X del PCAP es la siguiente:

“Para fomentar la reducción del impacto medioambiental, se valorará la adscripción a la ejecución del contrato de vehículos no contaminantes o con la menor antigüedad posible, de acuerdo con la siguiente tabla:

<i>Mejora en la flota</i>	<i>Puntuación</i>
<i>Al menos el 25% de los vehículos sean eléctricos, híbridos, de gas natural o con motor de combustión y antigüedad inferior a 5 años</i>	<i>5 puntos</i>
<i>Al menos el 50% de los vehículos sean eléctricos, híbridos, de gas natural o con motor de combustión y antigüedad inferior a 5 años</i>	<i>15 puntos</i>
<i>Al menos el 75% de los vehículos sean eléctricos, híbridos, de gas natural o con motor de combustión y antigüedad inferior a 5 años</i>	<i>25 puntos</i>

Para la correcta verificación de esta mejora, Los licitadores deberán presentar, en el momento de la presentación de la oferta, una Relación de los vehículos adscritos al contrato, indicando:

- Matrícula.*
- Número de plazas de los vehículos aptos para el transporte de pasajeros.*
- Antigüedad de cada vehículo.*

Además, los vehículos podrán ser de propiedad del licitador o estar disponibles mediante contratos de renting o leasing. En estos casos, deberán aportar:



- *Copia de los contratos de renting o leasing formalizados con las entidades financieras, con la condición de que la fecha de los contratos no sea posterior a la fecha límite de presentación de ofertas.*

Asimismo, se deberá adjuntar una fotocopia compulsada de las fichas de inspección técnica de los vehículos propuestos.

Importante: En caso de que el licitador no presente la documentación completa que acredite las mejoras en el servicio conforme a lo especificado, no se tendrán en cuenta dichas mejoras y no serán valoradas en la oferta del licitador”.

MARESANA alega que no es cierto que se esté valorando en este criterio la “adscripción de vehículos no contaminantes” ya que se contemplan todos los posibles vehículos existentes en función de la energía utilizada: eléctricos, híbridos, de gas natural o con motor de combustión (entrando en este último tipo los motores de gasolina y diésel); por lo que únicamente se estaría valorando la antigüedad de los vehículos.

Esgrime, asimismo, que teniendo en cuenta que en ningún apartado de los pliegos se establece cuál es el número mínimo de vehículos necesario para la prestación de los servicios, la puntuación en el criterio se establece conforme a un porcentaje sobre una cantidad no determinada de vehículos. De este modo, señala la recurrente que, si un licitador oferta la adscripción de 4 vehículos y dos de ellos tienen antigüedad inferior a 5 años, obtendrá 15 puntos por este criterio; mientras que otro licitador que oferte la adscripción de 8 vehículos y dos de ellos tienen antigüedad inferior a 5 años, obtendrá una puntuación de 5 puntos por este criterio. Por tanto, no resultaría coherente, a su juicio, que el segundo licitador obtenga una puntuación inferior habiendo ofertado más vehículos y contando con igual número de vehículos de antigüedad inferior a 5 años.

Incide, además, en que, según el criterio de adjudicación, los licitadores deben presentar con la oferta copia de los contratos de renting o leasing si los vehículos no son de su propiedad pues, en caso contrario, no serán valoradas las mejoras; si bien ello entra en contradicción con el Anexo V conforme al cual el licitador solo debe presentar un compromiso de adscripción de medios y no es hasta el momento previo a la adjudicación cuando hay que probar la efectiva disposición de los mismos.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Opone que el criterio se adecúa a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP, valorando las mejoras en términos de eficiencia energética y sostenibilidad ambiental, cumpliendo con la vinculación al objeto del contrato al influir directamente en la calidad y fiabilidad del servicio.

Añade que la inclusión de este criterio está alineada con la obligación legal de las Administraciones Públicas en materia de protección del medio ambiente conforme a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y se ajusta a la legislación europea y nacional en materia de reducción de emisiones en el transporte público.

Concluye, pues, que el criterio está plenamente justificado y se adecúa a la normativa vigente.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La controversia suscitada versa sobre la validez del criterio de adjudicación consistente en mejoras de la flota, respecto del cual la recurrente esgrime varias infracciones.



Como punto de partida, hemos de señalar que el órgano de contratación defiende la validez del criterio, pero sin cuestionar ni mostrar oposición expresa a las consideraciones realizadas por la entidad recurrente respecto al criterio de adjudicación cuestionado; dicho lo cual, hemos de dar la razón a la recurrente en los argumentos esgrimidos para sostener la inadecuación del criterio.

En primer lugar, se observa que la mejora se justifica en el fomento de la reducción del impacto medioambiental valorándose, a tal fin, la adscripción de vehículos no contaminantes o con la menor antigüedad posible. No obstante, esta justificación en la elección del criterio no se compadece con su redacción *stricto sensu* donde son objeto de valoración todos los vehículos sean eléctricos, híbridos, de gas natural o con motor de combustión. Por consiguiente, asiste la razón a la recurrente cuando manifiesta que, en realidad, lo que se valora es la antigüedad de la flota.

En segundo lugar, como quiera que el PCAP no exige un número mínimo de vehículos, el porcentaje objeto de valoración en el criterio solo puede aplicarse sobre el número de vehículos ofertados por cada licitador; pudiendo darse la circunstancia de que dos licitadores, ofertando el mismo número de vehículos no contaminantes con antigüedad inferior a 5 años, obtengan distinta puntuación en función de que dicho número represente un porcentaje diferente sobre el número de vehículos que constituyen sus respectivas ofertas.

Y por último, como quiera que el PCAP solo establece un compromiso de adscripción de vehículos (Anexo V) exigiéndose la disposición efectiva de los mismos al licitador que haya efectuado la mejor oferta con carácter previo a la adjudicación, no será posible valorar todos los vehículos que un licitador pudiera adscribir a la ejecución si no tiene la disponibilidad de ellos en el momento de presentar su proposición; toda vez que en este último caso no podría presentar en la licitación la copia de los contratos de renting o leasing ya formalizados como exige el criterio en cuestión.

Debe, pues, estimarse el motivo en los términos en que el mismo ha sido esgrimido y fundamentado.

OCTAVO. Fondo del asunto: sobre otras cláusulas oscuras de los pliegos

I. Alegaciones de la entidad recurrente

La recurrente denuncia oscuridad en las siguientes cláusulas:

- **Cláusula 3.1 del PPT** sobre especificaciones técnicas de los vehículos. En concreto, MARESANA denuncia oscuridad sobre la *capacidad* (la empresa adjudicataria deberá disponer de autobuses de distintas capacidades, adaptándose a las necesidades de cada evento y número de participantes, incluyendo: autobuses de hasta 35 plazas y autobuses de más de 35 plazas) y *accesibilidad* (vehículos adaptados para personas con movilidad reducida, incluyendo rampas y espacios para sillas de ruedas; y asientos reservados para personas con movilidad reducida y tercera edad).

MARESANA esgrime, respecto a la capacidad, que sin embargo los precios unitarios se establecen en función de que los vehículos tengan más o menos de 51 plazas, resultando ello incoherente con la horquilla establecida como especificación técnica de los vehículos.

Y, en cuanto a la accesibilidad, aduce que en el apartado 5 del PPT (Condiciones de prestación del servicio) se insiste en que los vehículos deben estar adaptados para personas con necesidades especiales. Por tanto, la recurrente se plantea si todos los vehículos tienen que ser adaptados y contar con plazas PMR (personas con



movilidad reducida), o basta con que uno de los vehículos ofertados sea accesible. En definitiva, se pregunta cuál es la proporción de la flota suficiente que deben ser vehículos adaptados.

-Solicitud de servicios por parte del Ayuntamiento. MARESANA denuncia que en la documentación rectora de la licitación no aparece el calendario de servicios a realizar ni el mecanismo a seguir para la solicitud de los servicios. Manifiesta que *“no aparece un plazo mínimo con anterioridad a cada servicio en que el órgano de contratación deba ponerse en comunicación con el adjudicatario para requerirle la puesta a disposición del/los vehículos que estime necesarios para realizar el transporte. No solo no se fija dicho plazo que permita al contratista planificar los servicios y la disponibilidad de sus vehículos, sino que, más bien al contrario, se obliga a que se esté permanente disponible y de manera flexible ante los posibles cambios que quiera introducir el Ayuntamiento”*:

Así lo infiere la recurrente del PPT en su [página 3](#) *“Los servicios de transporte se prestarán según un calendario preestablecido, que se ajustará en función de las necesidades y cambios en los horarios de las actividades. La flexibilidad en la programación y la capacidad de respuesta rápida a cambios imprevistos son esenciales para el éxito de este servicio. La empresa adjudicataria deberá estar preparada para realizar tanto desplazamientos de ida y vuelta en el mismo día como aquellos que requieran pernoctación en el destino, incluyendo el suministro de conductores adicionales cuando sea necesario”*, y [página 10](#) *“La frecuencia del servicio se ajustará en función del calendario de actividades proporcionado por las diferentes Concejalías. Se debe garantizar la flexibilidad para adaptarse a cambios de última hora en los horarios y fechas de las actividades”*, manifestando que el contratista habrá de tener los vehículos comprometidos permanentemente disponibles, sin poder dedicarlos a otra actividad.

Concluye que es clara e indiscutible la inseguridad jurídica que reviste la obligación para el licitador de la total disponibilidad de los vehículos comprometidos, cobrando únicamente los servicios efectivamente prestados, pero sin calendario ni programación ni posibilidad de la más mínima planificación que le permita la utilización de esos vehículos para otras actividades destinadas a otros clientes. Manifiesta, pues, que resulta necesaria la rectificación de los pliegos para permitir que los licitadores puedan presentar sus ofertas conociendo las obligaciones que emanan de aquellos.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos de la entidad recurrente esgrimiendo lo siguiente:

La clasificación del PPT en autobuses de hasta 35 plazas y de más de 35 plazas responde a una clasificación técnica de los vehículos con el objetivo de garantizar la disponibilidad de una flota versátil que se adapte a las diferentes necesidades del servicio, mientras que el PCAP establece una estructura tarifaria basada en el número real de plazas ocupadas en cada servicio utilizando como escala de precios por kilómetro la de autobuses de 51 plazas o menos, o de más de 51 plazas.

Ambas clasificaciones no son contradictorias, sino que responden a objetivos distintos: visión técnica de la flota y estructura de facturación y costes. La clasificación establecida en el PPT es una categoría técnica orientada a garantizar la disponibilidad de vehículos adecuados a las necesidades del servicio, y la estructura de precios reflejada en el PCAP se basa en la facturación según plazas ocupadas, siguiendo criterios de eficiencia económica y optimización de costes.

III. Consideraciones del Tribunal



En el motivo que vamos a analizar, MARESANA denuncia oscuridad en determinadas cláusulas de los pliegos que generan inseguridad jurídica no permitiendo a los licitadores presentar sus proposiciones con conocimiento claro de las obligaciones que asumen.

En el análisis de este motivo, hemos de partir de dos premisas fundamentales, la primera es que la posible oscuridad de los pliegos no puede favorecer a la parte que la hubiese ocasionado (artículo 1288 del Código Civil) y la segunda es que, como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 29 de abril de 2004 (asunto C-496/99. Comisión/CAS Succhi di Frutta), el principio de transparencia implica que *“todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata”*.

Sobre la base de estas premisas hemos de examinar las cuestiones suscitadas en el motivo que procedemos a analizar.

La primera cláusula que genera confusión para la recurrente es la relativa a la capacidad de los vehículos (apartado 3.1 del PPT) conforme a la cual *“La empresa adjudicataria deberá disponer de autobuses de distintas capacidades, adaptándose a las necesidades de cada evento y número de participantes, incluyendo:*

- *Autobuses de hasta 35 plazas.*
- *Autobuses de más de 35 plazas”*

A juicio de MARESANA, esta horquilla de plazas resulta incoherente con el establecimiento de los precios unitarios en función de que los vehículos tengan más o menos de 51 plazas. En cambio, el órgano de contratación defiende que ambas clasificaciones de los vehículos no son contradictorias porque responden a objetivos distintos (de un lado, la visión técnica de la flota y de otro, la estructuración de la facturación y costes).

Al respecto, es cierto que el apartado 3.1 del PPT es claro al disponer que la entidad adjudicataria debe incluir autobuses de hasta 35 plazas y de más de 35, lo que supone un requerimiento obligado para los licitadores a la hora de elaborar sus ofertas. No obstante, el hecho de que el propio PPT fije, sin mayor explicación, las tarifas en función de autobuses de 51 plazas o menos y de más de 51 plazas, pudiera generar dudas a los participantes en cuanto al número de plazas de los autobuses que tienen que ofertar.

Tal duda pudiera haberse disipado a través de la solicitud de aclaraciones a que se refiere el artículo 138.3 *in fine* de la LCSP, cuyo tenor literal es que *“En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”*; no obstante, el PCAP no recoge expresamente esta posibilidad y el órgano de contratación debe velar por que las condiciones de la licitación sean inequívocas, debiendo haber evitado esta posible confusión.

Respecto a la accesibilidad, que es otra de las condiciones de prestación del servicio, MARESANA denuncia que esta previsión del PPT genera la duda de si todos los vehículos deben ser adaptados y contar con plazas PMR o basta con que lo sea uno de los vehículos ofertados.

Pues bien, el apartado 3.3 del PPT señala que *“Para asegurar el confort de los pasajeros durante los desplazamientos, los vehículos deben estar equipados con los siguientes elementos:*



(...)

Accesibilidad:

- *Vehículos adaptados para personas con movilidad reducida, incluyendo rampas y espacios para sillas de ruedas.*
- *Asientos reservados para personas con movilidad reducida y tercera edad”.*

Y el apartado 5 del mismo pliego señala que *“Para asegurar la inclusión y accesibilidad de todos los participantes, los vehículos deberán estar equipados con las siguientes adaptaciones:*

- 1. Vehículos Adaptados: La empresa adjudicataria deberá disponer de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida, incluyendo rampas de acceso y espacios para sillas de ruedas.*
- 2. Asientos Reservados: Deben estar disponibles asientos reservados para personas con movilidad reducida y personas mayores” (el subrayado es nuestro)*

A juicio de este Tribunal, el tenor de ambos apartados del PPT no deja duda sobre la obligación de que los vehículos ofertados se encuentren adaptados para PMR. No se infiere que solo deban estarlo algunos de ellos. No se aprecia confusión o ambigüedad en el pliego, cuestión distinta es que la recurrente no esté de acuerdo con esta condición de la licitación.

Por último, en cuanto a la falta de calendario de los servicios a realizar y del mecanismo a seguir para solicitar los servicios, alega la recurrente que ello obliga a tener los vehículos ofertados plenamente disponibles sin poder dedicarlos a otra actividad, si bien solo se cobrarán los servicios efectivamente prestados.

Pues bien, MARESANA integra esta alegación dentro del motivo referido a cláusulas oscuras de los pliegos, si bien no hay oscuridad propiamente en las cláusulas aquí impugnadas que no reproducimos para evitar reiteraciones innecesarias.

Lo que sí se desprende de los citados apartados del PPT es que no hay un calendario ni siquiera aproximado de las actividades que requerirán los desplazamientos. El pliego es claro en cuanto a la flexibilidad que debe mostrar la entidad adjudicataria para ajustarse a las necesidades de las diferentes Concejalías y a los cambios de última hora en fechas y horarios de las actividades, sin que tampoco se contemple en el pliego una antelación mínima en la solicitud del servicio que permita al contratista organizar su flota y prever la disponibilidad de vehículos necesarios para la ejecución del desplazamiento solicitado.

Esta incertidumbre en la obligación de disponibilidad de los vehículos ofertados, cuando solo se van a cobrar los servicios realizados (véase el apartado del PPT sobre condiciones de facturación y pago), genera una clara inseguridad en los licitadores a la hora de preparar sus proposiciones, pues en los términos en que se configura la prestación en el PPT, deberán tener autobuses a plena disposición del órgano de contratación a riesgo de no ser utilizados y sin contraprestación alguna por esa reserva absoluta de vehículos.

Debe darse, pues, la razón a la recurrente en cuanto a la indeterminación en el alcance y entidad de la obligación que asumen los licitadores y en la dificultad para efectuar una oferta con un conocimiento preciso de las condiciones de ejecución del servicio. Las cláusulas impugnadas obligan a los licitadores a asumir una obligación desproporcionada sin contrapartida económica proporcional, lo que desequilibra claramente el carácter sinalagmático del contrato, así como la reciprocidad de las prestaciones de las partes.

Con base en todas las consideraciones realizadas en este fundamento, el motivo debe ser estimado en los términos aquí analizados.



NOVENO. Fondo del asunto: sobre la falta de información obligatoria en el anuncio de licitación

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Aduce que no consta en el anuncio de licitación cuál es el órgano competente en los procedimientos de recurso, ni se indican sus plazos de presentación, incumplándose el art. 135 de la LCSP.

La recurrente, a modo de conclusión general tras la exposición de los distintos defectos observados en los documentos que rigen la licitación, señala que es imposible para un licitador formado e informado elaborar una oferta consistente y que no cabe trasladar a los licitadores la carga de integrar la voluntad del poder adjudicador mediante la interpretación de cláusulas dispersas en distintos documentos contractuales. Alega infracción de los principios de transparencia, publicidad e igualdad e invoca jurisprudencia europea acerca de la necesidad de que las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones con el fin de que todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes, puedan comprender su alcance exacto e interpretarlas de la misma forma.

II. Alegaciones del órgano de contratación

No plantea oposición expresa al motivo esgrimido respecto a la falta de información obligatoria en el anuncio, si bien a modo de conclusión general indica que el procedimiento de contratación se ha desarrollado en plena conformidad con la normativa vigente, garantizando la transparencia y el cumplimiento de los principios rectores de la contratación pública.

III. Consideraciones del Tribunal

El anuncio de licitación de la presente contratación no indica el órgano competente en los procedimientos de recurso, ni el plazo de presentación de este. Ciertamente, esta omisión supone infracción del artículo 135 de la LCSP que, al remitirse al anexo III en cuanto al contenido de los anuncios de licitación, prevé la información sobre tales extremos. No obstante, tal vulneración no podría invalidar por sí sola la licitación en la medida que no ha impedido a la recurrente la interposición del presente recurso, quedando inserta la alegación en un argumento en defensa de la legalidad no subsumible en el concepto de legitimación que reconoce el artículo 48 de la LCSP.

En cualquier caso, habida cuenta que la estimación del recurso por otros motivos obliga a anular los actos impugnados y a convocar, en su caso, una nueva licitación con su correspondiente anuncio, el órgano de contratación habrá de tener en cuenta lo aquí expuesto respecto a la obligación de informar sobre los extremos cuya omisión es objeto de impugnación.

Con base en las consideraciones realizadas el recurso debe ser estimado y, en consecuencia, procede anular el anuncio y pliegos impugnados, así como los demás actos del expediente relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **MARESANA SDAD. COOP. ANDALUZA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnicas,



cuadro resumen y resto de documentos que establecen las condiciones de la licitación del contrato denominado “Servicio de transporte en autobús para las distintas áreas del Ayuntamiento de Huétor Tájar”, convocado por la citada corporación del municipio de Granada (Expte. 1471/2024); y, en consecuencia, anular los actos impugnados a fin de que se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho noveno.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por este Tribunal el 5 de febrero de 2025.

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.

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.

