



Recurso nº 745/2025 C. Valenciana 152/2025

Resolución nº 1461/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.G.C.M., en representación de RUIZ BUS, S.L., contra pliegos del procedimiento “*Contratación del servicio de transporte urbano mediante concesión de servicios*”, expediente 2976/2023, convocado por el Ayuntamiento de Torrevieja, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 6 de mayo de 2025 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de la licitación del contrato del “*servicio de transporte urbano mediante concesión de servicios*”, expediente 2976/2023, convocado por el Ayuntamiento de Torrevieja.

El contrato tiene un valor estimado de 138.528.006,99 EUR, adjudicándose mediante tramitación ordinaria y procedimiento abierto.

El contrato, dado su valor estimado, está sujeto a regulación armonizada.

De los pliegos caben destacar las siguientes cláusulas:

“1.1 PCAP. Descripción del objeto del contrato.

El objeto del contrato es la prestación del servicio de Transporte Urbano de Torrevieja, servicio de obligado cumplimiento por parte de la Administración Local según establece el artículo 26.1.d) de la Ley 7/85, de 2 de abril, de Reguladora de Bases del Régimen Local.



El objetivo principal a conseguir es llevar a cabo un servicio de transporte urbano acorde a la población de la ciudad, tanto de derecho como estacional, de manera que se mejoren considerablemente tanto las frecuencias de paso de los autobuses, como mejorar las líneas existentes, así como renovar la flota actual de autobuses con vehículos mucho más cómodos, seguros y ambientalmente sostenibles.

Así, los objetivos principales del servicio son los siguientes:

- 1. Regularizar el servicio de transporte urbano del municipio bajo el punto de vista contractual.*
- 2. Mejorar el servicio de transporte urbano, tanto sus frecuencias, optimización de recorridos y mejora de los servicios complementarios (tarifas, paradas, información al ciudadano, etc.).*
- 3. Introducir vehículos con combustibles no fósiles y con la última tecnología, de manera que la prestación del servicio sea sostenible bajo el punto de vista técnico, ambiental y de movilidad.*

Para ello, el ámbito del servicio incluirá las siguientes actuaciones, que están incluidas en el presente contrato (los detalles se muestran en el Proyecto de Servicio del Transporte Urbano de Torrevieja (en adelante indistintamente como PSTU) que obra incorporado al Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante indistintamente como PPT) y que, en unión a los pliegos de licitación, conforma el marco regulador del contrato. Comprendiendo todos aquellos servicios asociados y dependientes al transporte urbano:

- Aportar al Ayuntamiento cuantía financiera determinada para que el mismo formalice contrato de adquisición definitiva de los nuevos autobuses de funcionamiento híbrido y eléctrico. Estos autobuses incluirán de fábrica los elementos de digitalización embarcada necesarios.*

Al efecto, el Ayuntamiento de Torrevieja ha tramitado bajo expediente n.º 45618/2022 contrato de suministro de los vehículos de autobús que se utilizarán para llevar a cabo el servicio de transporte urbano de Torrevieja, correspondiente a la adquisición de autobuses



híbridos 26 uds. y eléctricos 6 uds., habiendo resultado propuesta como adjudicataria la mercantil SOLARIS BUS IBÉRICA, S.L.U., con CIF B75093872.

La mercantil adjudicataria del presente contrato abonará al Ayuntamiento de Torrevieja la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, en el plazo previsto, el expresado precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja (con las revisiones aprobadas y el incremento del 3% de 2024/2025).

Las características de los autobuses como de los elementos embarcados están definidas con detalle en el Pliego de Prescripciones Técnicas del citado contrato, y resulta accesible mediante el siguiente enlace de la Plataforma de Contratación del Sector Público:

https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljU1JTC3Iy87KtUIJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjQz0t05LDjVLSk7xzC40MSysykhLDAm1t9Qtycx0Bx_6R1g!!/

- Prestación del servicio de transporte urbano con nuevos recorridos de líneas, nuevos servicios y nuevas frecuencias de acuerdo al PSTU.*
- Redacción del Proyecto de Ejecución y la Construcción de las infraestructuras fijas necesarias para el funcionamiento del Servicio según Anteproyecto de Instalaciones Auxiliares (ver Anexo 3 del PSTU), con las mejoras aportadas conforme la oferta adjudicataria.*
- Redacción del Proyecto de Ejecución y la Construcción de Instalación de Recarga de Base para 12 Autobuses Eléctricos de acuerdo a Memoria Valorada (ver Anexo 4 del PSTU).*
- Mantenimiento preventivo, correctivo, limpieza y reposición de cartelería y paneles informativos TIP así como el traslado de mobiliario de paradas por modificaciones del servicio a lo largo del periodo concesional, y todo ello con cargo a los ingresos percibidos por la explotación de la publicidad de los MUPIS y aseos del servicio urbano.*



La construcción de nuevas paradas y modificación de las existente, en primera actuación, lo realiza y financia el Ayuntamiento en contrato distinto y cuya ejecución se simultaneará con la puesta en marcha del nuevo servicio.

•Digitalización del servicio, implantación y mantenimiento de todos los sistemas de digitalización conforme el PPT y PSTU.

Estas prestaciones se consideran básicas y requerirán de la realización de actividades complementarias y auxiliares, que se consideran necesarias o que de acuerdo a la normativa vigente sean obligatorias tales como:

- Mantenimiento preventivo y correctivo del material rodante.*
- Mantenimiento preventivo y correctivo del material inmóvil como las instalaciones de cocheras y talleres.*
- Guarda de los vehículos e instalaciones durante las horas que no están en servicio.*
- Limpieza de vehículos e instalaciones.*
- Colaboración en la recaudación (recaudación en metálico), así como la gestión de la tarificación mediante la implantación de los elementos necesarios, fuera y dentro de los autobuses, que permitan el pago por el usuario y la recarga de los distintos bonos a implantar, así como obtener distintas estadísticas de uso de todos estos bonos.*
- Servicios excepcionales obligatorios:*

El contratista vendrá obligado a realizar los servicios de transporte de personas con carácter excepcional para otros agentes municipales o entidades ajenas al Ayuntamiento, siempre y cuando sea solicitado por la Concejalía de Transportes. Estos servicios se llevarán a cabo con cargo a los kilómetros adicionales propuestos por el adjudicatario en su plica.

Si justificadamente el contratista estimase que no puede realizar el servicio extraordinario con las condiciones establecidas en este Pliego, estará obligado a dar cuenta de ello lo



antes posible, para que la concejalía de Transportes procure tomar las medidas adecuadas a fin de evitar o reducir los perjuicios que ello causaría a la prestación del servicio.

Estos servicios extraordinarios no serán tenidos en cuenta para calcular los indicadores del servicio.

(...)

1.3 División en lotes del objeto del contrato

Todos los servicios y actividades incluidas en este contrato son dependientes entre sí, no pudiendo ejecutar una sin llevar a cabo las demás. Por tanto, no es procedente la división por lotes, pues podría provocar una falta de coordinación entre los distintos servicios que influiría negativamente en el contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 99.3.b) LCSP.

Cláusula 11

1.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN MEDIANTE JUICIO DE VALOR (45 PUNTOS)

1.1 (...)

“Plan de implantación Digitalización del Servicio, equipos embarcados y equipos en Centro de Control, desarrollo de aplicativos y su cronología.

(...)

«Plan de implantación de las certificaciones UNE-EN ISO 14.064-1:2.019 Gases de efecto invernadero. Parte 1, UNE-EN 13.816:2.003 Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros, CSEAA del INSIA (Certificación de Seguridad de Empresas de Autobuses y Autocares) o de la norma ISO 39001 – Sistema de gestión de Seguridad Vial (SV), norma ISO 50001 – Sistemas de gestión de la energía y norma UNE 170001-2:2007, Accesibilidad universal. Parte 2: Sistema de gestión de la accesibilidad» (cláusula undécima).



22 PCAP

(...)

Condición especial de ejecución del contrato:

(...)

Las empresas concesionarias deberán acreditar, durante todo el servicio y aplicado al mismo, que disponen del correspondiente certificado de las Normas de Calidad, Medioambiente, Seguridad Salud y Accesibilidad que se relacionan a continuación (o equivalentes):

- *Cumplimiento de la norma UNE-EN ISO 14.064-1:2.019 Gases de efecto invernadero. Parte 1: Especificación con orientación, a nivel de las organizaciones, para la cuantificación y el informe de las emisiones y remociones de gases de efecto invernadero. (ISO 14064-1: 2018), relativa al servicio.*
- *Cumplimiento de la norma UNE-EN 13.816:2.003 Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones, relativa al servicio.*
- *Cumplimiento de la norma CSEAA del INSIA (Certificación de Seguridad de Empresas de Autobuses y Autocares) o de la norma ISO 39001 - Sistema de gestión de Seguridad Vial (SV), relativa al servicio. que las empresas concesionarias acrediten, durante todo el servicio «y aplicado al mismo», que disponen de certificado de las normas de calidad, medioambiente, seguridad y salud y accesibilidad que se relacionan, o equivalentes:*
- *Cumplimiento de la norma ISO 50001 - Sistemas de gestión de la energía, relativa al servicio.*
- *Cumplimiento de la norma UNE 170001-2:2007, Accesibilidad universal. Parte 2: Sistema de gestión de la accesibilidad, relativa al servicio.*



Al final de cada año de contrato, los concesionarios deberán acreditar ante el Ayuntamiento que disponen de los certificados requeridos.

Los certificados deberán estar validados por una entidad acreditada por ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) o equivalente, y su alcance comprenderá toda la actividad generada por la concesión. Así pues, se establece el título administrativo (la concesión) como unidad mínima de certificación. El Ayuntamiento otorga un plazo de 6 meses a la empresa concesionaria, contados desde la fecha de inicio del servicio para obtener los certificados. Durante la vigencia del contrato, estos certificados deberán ser actualizados periódicamente.

18.2 b) PCAP “Solvencia técnica:

De la misma manera, en caso de no disponer de clasificación, podrá acreditarse la solvencia técnica aportando la documentación indicada en el artículo 90.1 de la Ley 9/2017, en sus apartados a), b) y f), con concreto, con carácter concurrente:

(...)

-Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad. Este punto se acreditará aportando la titulación de las personas que forman parte de estas unidades técnicas, así como una copia de su contrato de trabajo. Se exigirá, al menos, el siguiente personal mínimo:

Un jefe de tráfico, técnico de grado en Ingeniería de Caminos o Industrial.

Un técnico medio, o equivalente, responsable del control de calidad y del correcto funcionamiento del servicio.

Un jefe de operaciones, técnico medio de telecomunicaciones, industrial o informático, o titulación equivalente, que se haga responsable de la digitalización del servicio.



-Disposición y cumplimiento por parte del empresario de medidas para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa y medidas de gestión medioambiental en la ejecución del contrato, que se acreditarán con los siguientes certificados (o aquellos equivalentes en los términos de los artículos 93 y 94 LCSP):

Certificación del Sistema de Gestión de Calidad, UNE-EN- ISO 9001:2015 o posterior, o certificado equivalente.

Certificación del Sistema de Gestión Ambiental, UNE-EN- ISO 14001:2015 o posterior, o certificado equivalente.”

“Artículo 6. PPT. Reversión de los bienes destinados a la prestación del servicio público objeto de concesión y amortización anticipada de inversiones.

Los bienes propiedad del concesionario afectos al servicio, incluida la flota de vehículos y cualquier otro material, al término de la concesión revertirán al Ayuntamiento de Torrevieja.

Los bienes e inversiones serán revertidos por su valor residual de amortización e imputados a la concesión posterior. El valor residual de las inversiones que quedarán pendientes al final de la concesión corresponde al 20 % del Valor Residual de los autobuses y de las Instalaciones Fijas, que es el siguiente:

20% s/ 19.891.515,03 € 3.978.303,01 €

Adicionalmente, para las seis unidades de vehículo eléctrico, se incrementará su Valor Residual sobre la cantidad del 20% de valor de adquisición, en el importe de la posible sustitución o reparación de las baterías, efectuadas una vez transcurridos los ocho años de garantía dados por el fabricante, y siempre que la capacidad de carga sea inferior a la necesaria por las características del servicio a prestar.

- Artículo 21.PPT- Subvención Mensual, Liquidación Anual y Forma de pago

Respecto a los costes e ingresos, éstos serán exclusivamente responsabilidad del contratista, de manera que el servicio estará sujeto al riesgo de demanda. El Ayuntamiento



de Torrevieja subvencionará al contratista todos los años, con la correspondiente revisión de precios, según lo indicado posteriormente, aunque con una cantidad máxima anual.

Actualmente, el Ayuntamiento de Torrevieja dispone de una adjudicación provisional a la Empresa Solaris para el suministro de los autobuses para la prestación del transporte urbano. Este contrato establece el suministro de los 32 autobuses necesarios para la prestación del servicio, con tres escalones de suministro: a los 9 meses se suministrarán 4 unidades eléctricas, a los 10 meses se suministrarán 10 unidades más y, por último, en 12 meses, se deben suministrar el resto de autobuses. Estos vehículos ya se suministrarán con todos los sistemas de digitalización embarcada instalada, así como con los nuevos sistemas de seguridad GSR obligatorios desde el año 2024.

Una vez adjudicado el contrato al Concesionario, la mercantil abonará al Ayuntamiento de Torrevieja la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, correspondiente al precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja (con las revisiones aprobadas y el incremento del 3% de 2024/2025). Con este importe, el Ayuntamiento de Torrevieja procederá a la compra de los 32 autobuses que conforman el servicio y que serán cedidos al concesionario. Estos autobuses, como se ha indicado, incluyen la digitalización embarcada en los coches.

(...)

«Una vez adjudicado el contrato, y desde el día siguiente a su formalización, la mercantil abonará al Ayuntamiento de Torrevieja en el plazo de UN MES la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, correspondiente al precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja. Este plazo es improrrogable salvo causa de fuerza mayor».

Segundo. Al proceso de licitación se ha presentado tres empresas, sin que ninguna sea el recurrente: ALCALABUS S.L., AVANZA MOVILIDAD LEVANTE, S.L., y MARFINA BUS, S.A.



Tercero. Con fecha 27 de mayo de 2025, el licitador ha presentado recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación. En su recurso solicita del Tribunal que anule diversas cláusulas impugnadas.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel quien solicitó su inadmisión y subsidiariamente la desestimación. Adjunta informe jurídico de 4 de junio de 2025 e informe técnico de 3 de junio.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que ninguno haya hecho uso de este derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, el 11 de junio de 2025 la secretaria general del Tribunal por delegación de este dictó resolución acordando la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, suscrito el 21 de mayo de 2025 (BOE de 2 de junio).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 50.1 b) de la LCSP.



Tercero. El objeto del recurso son los pliegos de un contrato de concesión servicios cuyo valor es superior a tres millones de euros, susceptible, por tanto, de recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 c) y 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. La recurrente RUIZ BUS, S.L. no ha presentado oferta en esta licitación seguida por procedimiento abierto, por lo que a continuación hemos de analizar si goza de la legitimación requerida por el artículo 48 de la LCSP.

Establece dicho precepto que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Respecto a la cuestión de si el recurrente carece o no de interés directo en la adjudicación de un contrato por no haber presentado oferta, como presupuesto de acceso al recurso, traemos a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 –Roj STS 2176/2008–), la regla es que solo los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos, pues sólo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Sin embargo, esta regla quiebra en los casos en los que el operador económico impugna una cláusula del pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 –Roj STS 4465/2005–).

Esta doctrina es coherente con el Ordenamiento Comunitario, en el que el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que *“tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato”*.

La doctrina establecida por este Tribunal, entre otras muchas en la Resolución 290/2025 de 27 de febrero, para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, puede sintetizarse en que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad. La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta.

Es este, precisamente, el aspecto que conviene analizar de forma particular, para poder fundamentar la presente resolución, pues si la/s cláusula/s que impugna pudieran impedir su participación en el procedimiento, como pudiera ser la exigencia de algún requisito con carácter discriminatorio, que supusiera una barrera real a la posibilidad de que presente oferta, se entendería salvado el obstáculo de legitimidad, pues se entendería, en este caso, que no presentó oferta porque le fue imposible.

En este sentido en la medida que el recurrente impugna la exigencia del pago de una cantidad exorbitada de manera inmediata a la adjudicación que pudiera constituir “una barrera de entrada”, la solvencia técnica por considerarla desproporcionada y exigirse sobrecualificación al personal adscrito a la ejecución del contrato, lo que a su juicio restringe el acceso al proceso de licitación, se le ha de reconocer legitimación y entrar a conocer el fondo del asunto y todos los motivos del recurso.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, defiende en esencia el recurrente la nulidad de diversas cláusulas de los pliegos que le impiden acceder a la licitación.

En primer lugar, señala que los pliegos exigen el pago de una gasto exorbitado de manera inmediata a la adjudicación y formalización del contrato, lo que a su juicio supone una clara vulneración de los principios de libertad de acceso y concurrencia a las licitaciones. Añade

que existe una total falta de justificación y transparencia respecto al importe a pagar en concepto de la compra de los vehículos (19.820.532,05 euros, IVA incluido), y la insuficiencia del presupuesto base de licitación.

Critica asimismo la no división en lotes del objeto del contrato y que la misma no se encuentra debidamente justificada.

También impugna la solvencia técnica por considerarla desproporcionada y exigirse sobrecualificación al personal adscrito a la ejecución del contrato, considerando que la exigencia de los títulos de técnico de grado en ingeniería de caminos o industrial para el perfil de “jefe de tráfico” y para el “jefe de operaciones”, la de técnico medio de telecomunicaciones, industrial o informático, o titulación equivalente, resulta manifiestamente desproporcionada de acuerdo con las funciones que han de desempeñar estos perfiles de trabajadores adscritos al contrato.

La previsión de determinadas certificaciones ISO como condición especial de ejecución y criterio de adjudicación, y la imposibilidad de implantarlas en el plazo previsto restringe también al acceso al proceso de licitación. Así señala que existe coincidencia entre los certificados objeto del plan de implantación que se establecen como criterio de adjudicación-cláusula 11ª del PCAP-y los que se imponen como condición especial de ejecución-cláusula 22ª del PCAP. E incide en la imposibilidad de obtener determinadas certificaciones en los términos exigidos (plazo de seis meses), y ello en tanto la propia normativa ISO exige un año de muestreo a tal fin.

Por último, apunta que el número de vehículos de emisión 0 previstos para el contrato es insuficiente y no se ajusta a las exigencias impuestas por la normativa aplicable.

Sexto. El órgano de contratación en el informe evacuado opone en primer lugar la falta de legitimación del recurrente al no haberse presentado al procedimiento de licitación, ya analizada en el fundamento de derecho cuarto de esta resolución.

En cuanto al fondo del asunto defiende que el Ayuntamiento trasladó a la ONE (Oficina Nacional de Evaluación) toda la documentación necesaria y solicitada por dicho organismo, entre la que se encontraban los pliegos que rigen el contrato, por lo que la ONE era

plenamente conocedora tanto de la cantidad inicial a abonar por los licitadores, como del plazo dado para ello. Mantiene también que la cuantía está perfectamente desglosada y justificada en el Estudio Económico-Financiero que acompaña a los pliegos y que tanto el estudio económico financiero y los pliegos del contrato han sido informados de manera favorable tanto por parte de la Comisión de Precios de la Generalitat Valenciana, como por parte del Organismo Nacional de Evaluación (ONE).

Entiende igualmente justificada y de forma clara la no división en lotes de la concesión, al tratarse de un servicio integral, como es, el transporte urbano, en el que los autobuses no solo hacen sus líneas con cierta frecuencia sino que se necesitan también base de garaje y de taller, información al usuario, control de calidad, gestión de las tarifas,... y todas estas actividades deben ser gestionadas y coordinadas por el prestatario del servicio de manera unívoca y según un modelo propio de gestión que la propia empresa tiene, o debe tener, implantado.

Tampoco considera desproporcionado exigir un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos para que ejerza de Jefe de Tráfico, pues tienen competencias para ello y un alto grado de responsabilidad, siendo el responsable de que el servicio se lleve a cabo correctamente; y en cuanto al Jefe de Operaciones, apunta que este será responsable sobre todo del funcionamiento correcto de los sistemas de digitalización de los autobuses, de información al usuario, elementos de tarificación, etc., esto es, cualquier sistema de digitalización asociado al servicio y a los propios autobuses, y todos estos trabajos sí están relacionados con los ingenieros de telecomunicaciones, informáticos o la rama electrónica de los ingenieros industriales.

Por otro lado afirma que los certificados que se exigen son todos de naturaleza ambiental, de seguridad y salud, de eficiencia energética y de seguridad vial, y que cualquier empresa de transportes puede conseguirlos si se dedica a dicha actividad y que la vinculación de estos certificados con los pliegos y el contrato es obvia ya que es una manera de demostrar que las empresas que se presentan al mismo están comprometidas, y así se certifica por entidad independiente, con el medio ambiente y con los objetivos ambientales marcados por la normativa vigente, así como con la seguridad y salud de los trabajadores, con la

seguridad vial y con la eficiencia energética, aspectos fundamentales actualmente en cualquier servicio de prestación de transportes.

Finalmente en cuanto a que el número de vehículos de emisión 0 no se ajusta a las previsiones de la normativa aplicable, esta viene constituida por el Real Decreto ley 24/2021 de 2 de noviembre , de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes. Los objetivos a nivel estado que señalan, entretanto no se apruebe un desarrollo reglamentario específico, no serían aplicables directamente al Contrato de Servicio Transporte Urbano de Torre Vieja actualmente en tramitación.

Por ello se desestiman por el órgano de contratación las alegaciones realizadas.

Séptimo. En cuanto al fondo en primer lugar defiende la recurrente que los pliegos exigen el pago de un gasto exorbitado 19.820.532,05 euros (IVA incluido), en el plazo de un mes desde la formalización del contrato lo que a su juicio limita el acceso a la licitación de empresas , pues supone la expulsión de facto del proceso de licitación de empresas medianas y pequeñas, permitiendo solamente el acceso, en su caso, a grandes empresas con importantísimas disponibilidades de liquidez, y sin que esté justificada esta exigencia.

Así señala: *“No sólo nos hallamos ante una barrera al acceso a la licitación del Contrato, sino ante una, a todas luces, injustificada decisión en tanto que:*

i. Si el contrato de suministro de los vehículos prevé la posibilidad de pagos parciales, no existe fundamento para imponer un único pago por el importe total contratado, como se ha expuesto, de 19.820.532,05 euros. (IVA incluido).

ii. El hecho de que dicho pago deba efectuarse, además, en plazo de un (1) mes desde la formalización del contrato, imposibilita el acceso a fuentes de financiación externa.

iii. Los pliegos, al prever que el primer año de vigencia del contrato será de transición que, entre otros extremos, se estima de espera «para que el Ayuntamiento reciba los nuevos vehículos», dan buena cuenta de que no existe necesidad alguna de restringir la competencia exigiendo el pago inmediato de la cuantía.

En efecto, si la recepción de los suministros se erige en presupuesto para que la Administración pueda ordenar el pago de las facturas, y la misma Administración estima en un año el plazo para la recepción de los suministros, por requerir estos de diversas adaptaciones, carece completamente de sentido que el perentorio plazo de un mes deba obstar la obtención, en su caso, de financiación suficiente.

iv. El gasto podría haberse fraccionado en diferentes anualidades.

v. Por otro lado, el hecho de que en el contrato de suministro de los autobuses formalizado por el Ayuntamiento de Torrevieja se posibilitase mediante tramitación anticipada de gasto parcialmente afectado, procedente de subvención, y que ahora se exija al contratista su precio total, refuerza aún más el argumento que la contratación se ha diseñado para beneficiar a grandes empresas”.

De donde se deduce que la cuestión controvertida por la recurrente es el escaso plazo dado para afrontar el pago de esa inversión inicial, además de la falta de justificación de la cantidad establecida, que abordaremos en el siguiente fundamento de derecho. Considera la recurrente que dicho pago debía diferirse debidamente en el tiempo acorde con la entrega efectiva de los autobuses, con la explotación del servicio y la obtención de ingresos por parte del concesionario. Y se remite para justificarlo a la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares del “*Contrato de adquisición vehículos para el servicio de transporte urbano mediante tramitación anticipada de gasto con origen parcial de financiación en fondos europeos mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada*” (Expediente 45618/2022) pendiente de formalizar entre el Ayuntamiento de Torrevieja y la empresa SOLARIS BUS IBÉRICA, S.L.U., establece, sobre la forma de pago que:



“La persona adjudicataria tiene derecho al abono del precio convenido, con arreglo a las condiciones establecidas en el contrato, correspondiente a los suministros efectivamente entregados y formalmente recibidos por la Administración con arreglo al precio convenido.

El pago del precio se realizará, según se indica en el CCT, de una sola vez a la entrega de los bienes o mediante pagos parciales, previa presentación de factura y recepción de conformidad. En el caso de que la garantía definitiva del contrato se hubiese constituido mediante retención de precio, dicha retención se realizará en el primer pago y, de no ser posible por ser su importe insuficiente, de los sucesivos para completarla”.

Alude además a que el Informe de la Oficina Nacional de Evaluación («ONE») emitido sobre el Contrato, en aplicación del artículo 333.3 de la LCSP, no examina, y ni tan sólo hace referencia a tal imposición de pago en un plazo tan corto de tiempo, por lo que cabe deducir que el Ayuntamiento de Torrevieja no trasladó a este organismo esta relevante información a los efectos de valorar la viabilidad y, en su caso, concurrencia de riesgo operacional de dicho contrato.

Cierto que el citado informe de la ONE no hace referencia al particular, tan solo contempla las inversiones a realizar por el concesionario en los vehículos a adscribir al contrato, entre otras, detallándolas en una tabla, pero de ello no cabe deducir que se haya ocultado al citado organismo la información correspondiente, de hecho consta en el Anexo I la documentación del expediente aportada entre los que se incluye la memoria explicativa, el estudio de viabilidad económico-financiero y las propuestas del PPT y del PCAP, entre otros.

El órgano de contratación mantiene que la falta de capacidad de financiación alegada por la recurrente no resulta oponible, ya que, en cualquier otro caso, debería acometer igual inversión que resulta ajustada y proporcionada al servicio a prestar, sin que se acredite, en modo alguno, que se impida a la recurrente realizar oferta, de manera que la condición singular de la empresa recurrente, por su capacidad de obtención o no de financiación, no justifica en modo alguno la petición de declaración de nulidad de la cláusula prevista en el pliego de licitación. Añade que el Ayuntamiento ha previsto que tal aportación inicial se corresponda con una contraprestación económica a percibir por el concesionario, en

concreto, previsto como aportación anual a favor del concesionario, por razón de la inversión a efecto de su amortización de inicial de 1.632.201,20 euros al año, durante 10 años, más otros 565.688,50 euros, igualmente anuales, comprensivos de la financiación de la inversión a un tipo del 5,1%, englobados en la cantidad total de 82.741.350,56 € a razón de 7.352.262,92 euros año de aportación municipal a favor del concesionario, para el citado periodo del contrato de 10 años. Incide en que no es objeto de recurso el contrato previo de suministro de los autobuses precisos e indispensables para la prestación del servicio, pretendiendo aportar la inversión de forma parcial, lo que sí resultaría contrario al equilibrio del presente contrato a favor, de forma irregular, del recurrente. Concluye al respecto que esta cláusula no se restringe la competencia, sino que la inversión es lógica y proporcionada al contrato.

Al respecto traemos a colación el informe de la Junta Consultiva de Contratación nº 31/2019: *“En efecto, al amparo del principio de libertad de pactos, es posible que en pliego se prevea que las obras no amortizadas completamente se integren en el contrato de concesión a cambio de su valor, estableciendo como compensación un canon o aportación inicial a favor de la Administración o entidad del sector público contratante por una cantidad equivalente a dicho valor. Si las obras o instalaciones mencionadas constituyen un activo indispensable para la prestación del servicio, y teniendo las mismas un valor residual derivado su grado de amortización parcial, cabe establecer una cantidad a favor de la Administración o poder adjudicador correspondiente como compensación de su puesta a disposición del nuevo concesionario”*.

Octavo. Se alza el recurrente, en primer lugar, contra la exigencia contemplada en la cláusula 1.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares, que con relación al objeto del contrato prescribe lo siguiente,

“El objeto del contrato es la prestación del servicio de Transporte urbano de Torrevieja (..)

Para ello, el ámbito del servicio incluirá las siguientes actuaciones, que están incluidas en el presente contrato (los detalles se muestran en el Proyecto de Servicio del Transporte Urbano de Torrevieja (en adelante indistintamente como PSTU) que obra incorporado al Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante indistintamente como PPT) y que, en unión



a los pliegos de licitación, conforma el marco regulador del contrato. Comprendiendo todos aquellos servicios asociados y dependientes al transporte urbano:

- Aportar al Ayuntamiento cuantía financiera determinada para que el mismo formalice contrato de adquisición definitiva de los nuevos autobuses de funcionamiento híbrido y eléctrico. Estos autobuses incluirán de fábrica los elementos de digitalización embarcada necesarios.*

Al efecto, el Ayuntamiento de Torrevieja ha tramitado bajo expediente n.º 45618/2022 contrato de suministro de los vehículos de autobús que se utilizarán para llevar a cabo el servicio de transporte urbano de Torrevieja, correspondiente a la adquisición de autobuses híbridos 26 uds. y eléctricos 6 uds., habiendo resultado propuesta como adjudicataria la mercantil SOLARIS BUS IBÉRICA, S.L.U., con CIF B75093872.

La mercantil adjudicataria del presente contrato abonará al Ayuntamiento de Torrevieja la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, en el plazo previsto, el expresado precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja (con las revisiones aprobadas y el incremento del 3% de 2024/2025)".

La exigencia referida se reitera en la cláusula 23.9 del PCAP (Medios materiales: nuevos autobuses. Aportación inicial obligatoria del concesionario, que dice,

"Una vez adjudicado el contrato al Concesionario, la mercantil abonará al Ayuntamiento de Torrevieja la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, correspondiente al precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja (con las revisiones aprobadas y el incremento del 3% de 2024/2025). Con este importe, el Ayuntamiento de Torrevieja procederá a la compra de los 32 autobuses que conforman el servicio y que serán cedidos al concesionario. Estos autobuses, como se ha indicado, incluyen la digitalización embarcada en los coches.

La Administración se obliga a hacer efectiva al Concesionario la entrega de los autobuses adquiridos para la prestación del servicio, al tiempo de su recepción"



Entiende el recurrente que la exigencia referida vulnera el principio de igualdad de trato, beneficiando ilegítimamente a aquellas empresas que tengan la capacidad financiera suficiente para hacer frente a un desembolso tan abultado en el escaso plazo conferido por el pliego de prescripciones técnicas (cuyo artículo 21 prescribe que el pago del importe se verificará en el plazo de un mes contado desde el día siguiente a su formalización). Considera el recurrente que *“[e]n ningún caso puede imponerse el pago íntegro de esta cantidad en plazo tan sumamente reducido de tiempo, por lo que el abono de esta cantidad debería diferirse debidamente en el tiempo acorde con la entrega efectiva de los autobuses, con la explotación del servicio y la obtención de ingresos por parte del concesionario”*.

El examen del motivo exige que consideremos, con carácter previo, la naturaleza jurídica del contrato que, según prescribe la cláusula 1.2 del PCAP *“(..) tiene la calificación de contrato administrativo de concesión de servicio de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante indistintamente como LCSP o Ley 9/2017), ya que el poder adjudicador, en este caso una Administración Pública Local como es el Ayuntamiento de Torrevieja, encomienda la gestión del servicio de transporte urbano, competencia de titularidad municipal de acuerdo con lo establecido en los artículos 25.2.g) y artículo 26.1.d) de la Ley 7/85 Reguladora de Bases del Régimen Local, a una o varias personas naturales o jurídicas, cuya contrapartida es el derecho de explotar el servicio objeto del contrato acompañado de la percepción de un precio, siendo el concesionario el que asume el riesgo operacional del contrato”*.

Establecida la correcta calificación del contrato de concesión de servicios cabe cuestionarse la naturaleza jurídica del desembolso que ha de realizar la concesionaria.

En este punto, tanto el Ayuntamiento concedente, como la ONE y el mismo recurrente coinciden en calificarlo como inversión, si bien pudieran existir otros análisis, las cuales han retrasado la decisión de este Tribunal, en la medida que todas las partes están de acuerdo y aplicando el principio de congruencia resolvemos la cuestión partiendo de dicha calificación.

Así, por un lado, el Ayuntamiento de Torrevieja, en el estudio de viabilidad económico-Financiera, de conformidad con el artículo 285 de la LCSP, contempla en su apartado 3.2, como coste material móvil (inversión) la cantidad que debe abonar el concesionario. De igual modo, la ONE en su informe de análisis de la sostenibilidad financiera del contrato, en su apartado 3. Estimación de inversiones, prevé como inversión a cargo del concesionario las instalaciones fijas, estaciones de carga y digitalización del servicio, así como los vehículos híbridos, y los de propulsión eléctrica, que debe adscribir a lo largo del periodo concesional.

De este modo el concesionario ha de realizar una inversión del precio total de los autobuses en el momento inicial de la concesión, siendo la cuestión controvertida, a analizar por este Tribunal, si dicha actuación pudiera ser discriminatoria y contraria a derecho.

Pues bien, en este punto el Tribunal concluye que es discriminatoria por las siguientes razones:

En primer lugar, no está justificada la exigencia de un pago único por la totalidad de la inversión al inicio de la concesión, cuya cuantía es superior a la que corresponde como se verá en el fundamento de derecho noveno de esta resolución.

En segundo término, esta exigencia no aparece alineada y acompasada con la entrega efectiva de los vehículos. dado que, en el expediente relativo al suministro de estos, previo a la concesión se establece una entrega escalonada según la cláusula 14 del cuadro de características (expediente 45618/2022): en un plazo máximo de 10 meses se suministrarán 4 unidades de vehículos eléctricos, 10 unidades adicionales de vehículos híbridos en un plazo máximo de 12 meses y 18 unidades adicionales de vehículos híbridos en un plazo máximo de 18 meses. Recordamos que este contrato aún no se ha formalizado, habiéndose propuesto la adjudicación con fecha 6 de octubre de 2022.

Y en último lugar, por la estructura de costes en cuyo análisis y verificación de viabilidad, no se ha tenido en cuenta que los vehículos que han de destinarse a la prestación del servicio, no estarán a disposición del concesionario de forma inmediata y al tiempo del pago, por lo que durante algún un periodo de tiempo, nada desdeñable, dado que se prevé



un plazo máximo de 18 meses para completar la disponibilidad de la nueva flota de vehículos, será el concesionario quien deberá afrontar la prestación del servicio con su propia flota, costes no contemplados en los respectivos análisis económicos, ni en el estudio de viabilidad económico financiero del órgano de contratación (documento 5.6 del expediente), ni en el informe de la ONE (documento 9.3 del expediente administrativo). .

Por todo ello, este Tribunal entiende que supone una condición discriminatoria en el acceso a la licitación de la concesión, la exigencia en un brevísimo plazo (1 mes desde la Formalización) de la cantidad correspondiente a la totalidad de la flota, no resultando proporcional ni justificada, especialmente si se considera el expediente previo del suministro de los autobuses necesarios para la prestación del servicio.

En consecuencia, procede estimar este primer motivo del recurso.

Noveno. Considera también el recurrente que el pago exigido por la cláusula 1.1 del PCAP no se ajusta al coste de los vehículos que el Ayuntamiento afecta al servicio.

Para resolver esta cuestión, hemos de considerar los términos en los que el pliego prevé el pago de los vehículos adscritos al servicio.

Según ya hemos referido en el Fundamento de Derecho anterior, la cláusula 1.1 del PCAP prevé que el concesionario satisfaga al Ayuntamiento la cantidad de 19.820.532,05 euros. Adicionalmente, la cláusula trigésima del PCAP regula la reversión de los bienes afectos al servicio. En lo que se refiere a los vehículos, establece lo siguiente:

Los bienes e inversiones serán revertidos por su valor residual de amortización e imputados a la concesión posterior. El valor residual de las inversiones que quedarán pendientes al final de la concesión corresponde al 20 % del Valor Residual de los autobuses y de las Instalaciones Fijas, que es el siguiente:

20% s/ 19.891.515,03 € 3.978.303,01 €

Adicionalmente, para las seis unidades de vehículo eléctrico, se incrementará su Valor Residual sobre la cantidad del 20% de valor de adquisición, en el importe de la posible



sustitución o reparación de las baterías, efectuadas una vez transcurridos los ocho años de garantía dados por el fabricante, y siempre que la capacidad de carga sea inferior a la necesaria por las características del servicio a prestar.

En el estudio de viabilidad (apartado 3.2) se establecen los costes del material móvil en los siguientes términos,

“Actualmente, el Ayuntamiento de Torrevieja dispone de una adjudicación provisional a la Empresa Solaris para el suministro de los autobuses para la prestación del transporte urbano. Este contrato establece el suministro de los 32 autobuses necesarios para la prestación del servicio, con tres escalones de suministro: a los 9 meses se suministrarán 4 unidades eléctricas, a los 10 meses se suministrarán 10 unidades más y, por último, en 12 meses, se deben suministrar el resto de autobuses. Estos vehículos ya se suministrarán con todos los sistemas de digitalización embarcada instalada, así como con los nuevos sistemas de seguridad GSR obligatorios desde el año 2024.

Una vez adjudicado el contrato, la mercantil abonará al Ayuntamiento de Torrevieja la cantidad de 19.820.532,05 €, IVA incluido, correspondiente al precio de adjudicación del contrato de adquisición de autobuses para el transporte urbano de Torrevieja (con las revisiones aprobadas y el incremento del 3% de 2024/2025). Con este importe, el Ayuntamiento de Torrevieja procederá a la compra de los 32 autobuses que conforman el servicio y que serán cedidos al concesionario. Estos autobuses, como se ha comentado, incluyen la digitalización embarcada en los coches.

Las condiciones de amortización y los costes financieros para la adquisición de los autobuses serán los siguientes:

- *Interés anual del 5,10 %*
- *Periodo de financiación de 120 meses (10 años).*
- *Periodo de amortización: 10 años.*
- *Valor residual autobuses:*



Dado que el plazo de concesión se ha reducido a 10 años y la vida útil de los autobuses es de 14 años, se ha considerado un valor residual del 20%, tal y como indica asimismo el Observatorio de Transporte del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en su número más reciente de enero de 2025.

Como quiera que el contrato de adquisición se formalizará en el año 2025, se ha revisado la propuesta de la Empresa fabricante en un 3% como incremento IPC”.

En la Plataforma de Contratación del Sector Público se encuentra publicada la licitación del contrato “[a]dquisición de vehículos para el servicio de transporte urbano, mediante tramitación anticipada del gasto, con origen parcial de financiación en fondos europeos” (expediente 45618/2022). En el PCAP que lo rige se establece un presupuesto base de licitación de 17.722.265,00 euros. La cláusula 4 del referido pliego, por su parte, determina que “no procede revisión de precios (...)”. Consta publicado en la referida Plataforma certificado de la sesión de la Junta de Gobierno Local de 14 de octubre de 2022 en la que se acuerda requerirá a la adjudicataria del contrato la presentación de la documentación acreditativa de su aptitud para contratar. No consta la adjudicación del contrato. Consta, también, publicada en la PLACSP el acta de la mesa de contratación de 23 de septiembre de 2022 en la que se da cuenta de la oferta presentada por la única licitadora (propuesta como adjudicataria) que ofrece un 0,85% de baja sobre el precio de licitación del contrato.

Expuestos todos los datos relevantes, debemos, volviendo a lo que hemos considerado en el Fundamento de Derecho precedente, calificando el desembolso inicial como una inversión a cargo el concesionario podemos concluir:

A) El coste de los vehículos para el Ayuntamiento es el del precio de adquisición de estos, que, según la documentación obrante en el expediente del contrato de suministro 45818/2022 es de 17.571.625,75 euros (según la oferta del propuesto como adjudicatario).

El PCAP del contrato de suministro en cuestión no contempla la revisión de precios, por lo que no procede incrementar su precio en un 3% (máxime cuando, según se desprende del estudio de viabilidad, el contrato no ha sido formalizado -es de presumir, pues nada se concluye de lo publicado en la PLACSP- hasta el año 2025). En lo referido al coste de los



sistemas GSR2, su coste indudablemente debe formar parte del contrato si su implantación es obligatoria, si bien no consta justificado dicho coste en el punto 3.2 del estudio de viabilidad, ni desglosado en la cláusula 4 del PCAP.

B) Según se desprende de la denominación del contrato de suministro de los vehículos, los vehículos han sido financiados parcialmente mediante fondos NextGenerationEU. Dicho importe se imputa como ingreso en cada ejercicio adoptando el mismo método para la dotación a la amortización del activo subvencionado (NRV 18 de la Segunda Parte del Plan General de Contabilidad Pública Adaptado a la Administración Local, anexo a la Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre, por la que se aprueba la Instrucción del modelo normal de contabilidad local). En tanto no constituye un coste para el Ayuntamiento concedente, no corresponde su repercusión al concesionario.

Por lo expuesto, el motivo debe ser estimado.

Décimo. En cuanto a la injustificada falta de división en lotes del objeto del contrato que afecta a la restricción de competencia, cabe partir de lo dispuesto en el artículo 285 de la LCSP que se remite a lo dispuesto en el artículo art 99.3 LCSP:

“Artículo 285. Pliegos y anteproyecto de obra y explotación.

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas deberán hacer referencia, al menos, a los siguientes aspectos:

a) Definirán el objeto del contrato, debiendo prever la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, sin merma de la eficacia de la prestación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99.3, con la finalidad de promover la libre concurrencia.

(..)

Artículo 99.3:



«Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente».

Como indicáramos en nuestra Resolución num.394/2025 de 20 de marzo, “las potestades discrecionales del órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato en lotes y en su caso, la concreción de cada lote o incluso su indivisión ex artículo 99.3 letra b) de la LCSP está presidida por un elemento reglado: su motivación tal y como ha señalado la doctrina de este Tribunal. Precisamente se hace necesario una justificación específica y motivada de la decisión de no dividir en lotes el contrato, para, como dice la exposición de motivos de la Directiva 2014/24/UE, evitar que, mediante la agregación de prestaciones en un solo contrato, se produzca una excesiva concentración de poder



adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME.

Sobre la división del objeto del contrato, el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones recogidas en nuestra Resolución 349/2023, de 16 de marzo, con cita de la Resolución 993/2018 de 2 de noviembre:

a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYME en los contratos del sector público.

b) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual.

c) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, “la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurren en cada expediente de contratación”.

d) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre).

Así, la LCSP contiene una lista, abierta, de motivos válidos como justificación de la no división en lotes del objeto del contrato, que deben justificarse debidamente en el expediente, exigiéndose, tal y como se puso de manifiesto en nuestra resolución nº 349/2023, que la decisión sobre la no división en lotes se fundamente en las dificultades que esta pueda suponer para la libre competencia o su correcta ejecución, y no en sus ventajas. Además, incluso aceptando que tales ventajas pueden ser contempladas como potenciales inconvenientes de la decisión contraria (esto es, dividir el objeto del contrato en lotes), estas no pueden enunciarse de forma genérica, sin considerar en absoluto sus efectos sobre el contrato”.

En nuestro caso la cláusula 1.3 del PCAP señala que: *“Todos los servicios y actividades incluidas en este contrato son dependientes entre sí, no pudiendo ejecutar una sin llevar a cabo las demás. Por tanto, no es procedente la división por lotes, pues podría provocar una falta de coordinación entre los distintos servicios que influiría negativamente en el contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 99.3.b) LCSP”*.

En el informe jurídico del órgano de contratación emitido con ocasión del recurso, en orden a la justificación de la no división en lotes señala:

“Como obra en el Proyecto de Prestación del Servicio, para el desarrollo de la concesión del servicio de transporte urbano, se han planteado un total de 9 líneas diurnas y 3 nocturnas, que prestarán el servicio centralizadas en 3 intercambiadores. Estos se ubican en la calle Ramón Gallud (1), en el aparcamiento del Hospital de Torrevieja (2) y en la calle Francisco Atienza (3), junto al centro comercial Carrefour. Desde estos intercambiadores, se diseñan cuatro tipos de líneas que resultan interconectadas: circulares, lanzaderas, radiales y nocturnas, sin una delimitación que permita la definición de ámbitos sujetos con posible sujeción la obtención a concesiones de servicios diversas.

Del mismo modo, se prevé un servicio integral, esto es, el transporte urbano no es solo que los autobuses hagan sus líneas con cierta frecuencia, conexión y coordinación entre todos ellos; también necesitan su base de garaje y de taller y su coordinación al efecto, información al usuario, control de calidad, gestión de las tarifas, etc. Todas estas actividades deben ser gestionadas y coordinadas por el prestatario del servicio de manera unívoca.

En esencia es un contrato orgánico e interconectado, de forma que no resulta posible desgajar prestaciones por lotes diferencias, dada la razón de interdependencia entre sí”.

Cita una sentencia del TSJ de Catalunya (STSJ CAT 1852/2024 de 5 de marzo, que señalaba que consideraba respecto a una licitación en materia de transporte colectivo urbano en autobús no se había llevado a cabo la división en lotes mientras que el “Área Metropolitana de Barcelona” consideraba justificada la no división debidamente en el expediente. Considera el órgano judicial que, *“Las razones contenidas en el expediente*

administrativo se consideran suficientes a los efectos de justificar la no división en lotes. Es cierto que podría haberse efectuado una justificación más detallada pero también lo es que, al concebirse el servicio objeto de licitación como una red de transporte que sirve a un ámbito territorial homogéneo, la no división en lotes parece susceptible de generar ventajas como consecuencia de la aplicación de economías de escala y también desde el punto de vista de una mayor facilidad de coordinación, lo que puede favorecer una respuesta más rápida en caso de incidencias. Y, como argumento de refuerzo, ha de señalarse que la apelada aduce que la licitación unificada evita que los usuarios tengan que cambiar de vehículo para acceder desde el punto de origen a algunas de las paradas de la parte final del trayecto”.

Por tanto, si bien, cabría haber aportado en la memoria una justificación más detallada, lo cierto es que a la vista de esta motivación consideramos que existe una justificación adecuada y suficiente de las razones que, en uso de la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación, le llevan a configurar la prestación del servicio sin dividirla en lotes. Y es que, ni la Directiva 2014/24/UE ni el artículo 99.3 de la LCSP, imponen la división del contrato en lotes, sino que establecen una regla general que, con la debida motivación, admite excepciones, dejando un margen de discrecionalidad a los órganos de contratación para configurar el objeto del contrato según sus necesidades y las razones de interés general a las que en cada caso responda la contratación.

Y al respecto entendemos que en este caso resulta justificada la no división de lotes, ya que ello dificultaría la ejecución del contrato, por afectar a la coordinación de los diferentes servicios, como ha razonado el órgano de contratación y resulta del expediente. En consecuencia, este motivo también debe desestimarse.

Undécimo. Se defiende igualmente por el recurrente la exigencia de una solvencia técnica desproporcionada y una sobrecualificación al personal adscrito a la ejecución del contrato, de acuerdo con las funciones que han de desempeñar y en particular la de título de técnico de grado en Ingeniería de Caminos o Industrial para el perfil de “jefe de tráfico” y para el “jefe de operaciones” la de técnico medio de telecomunicaciones, industrial o informático,



En nuestro caso los pliegos en la cláusula 8. b.2) se exige como personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad, el siguiente personal mínimo:

- *Un jefe de tráfico, técnico de grado en Ingeniería de Caminos o Industrial.*
- *Un técnico medio, o equivalente, responsable del control de calidad y del correcto funcionamiento del servicio.*
- *Un jefe de operaciones, técnico medio de telecomunicaciones, industrial o informático, o titulación equivalente, que se haga responsable de la digitalización del servicio».*

En varias resoluciones de este Tribunal sobre la cuestión suscitada, entre otras, Resolución nº 1421/2024, de 8 de noviembre, y la Resolución nº 884/2024, citando la nº 549/2023, de 27 de abril de 2023, hemos señalado que:

“Por lo tanto, resulta lícito que, con el fin de garantizar la adecuada ejecución del contrato, el órgano de contratación, además de la acreditación de los requisitos de solvencia pertinentes, exija a las empresas que concurren a una licitación determinadas titulaciones en los medios personales que deben intervenir en aquélla. Así lo prevé el artículo 76 LCSP y lo hemos destacado, entre otras, en la resolución 190/2023, de 17 de febrero de 2023:

‘Dispone el artículo 76 LCSP: (...)

2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del



contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación’.

Como dijimos en la resolución 351/2023, de 16 de marzo de 2023, plenamente aplicable al supuesto que se plantea en el recurso, dado que atendido el objeto del contrato y las prestaciones incluidas en el mismo, no existe una reserva legal a favor de una determinada profesión o titulación, la reserva competencial a favor de una determinada titulación o profesión que se haga en los pliegos, debe ser objeto de interpretación restrictiva, debiendo estar convenientemente justificada la restricción que impida la libre concurrencia; si bien tal competencia deberá examinarse caso por caso atendiendo al objeto del cada contrato y bajo el amparo de la discrecionalidad técnica de la que gozan los órganos de contratación. En esa línea, el principio jurisprudencial de «libertad con idoneidad» no puede entenderse tampoco como una mera equivalencia entre profesionales basada en el hecho de que dentro del plan de formación de los respectivos estudios universitarios existan materias que puedan tener una relación directa con la prestación a ejecutar. El principio de idoneidad implica elegir al más adecuado y para ello, habrá que tenerse en cuenta, además de la formación académica, las directrices que marca la normativa concurrente y también, muy especialmente, todas las circunstancias concretas aplicables al supuesto de que se trate, que determinarán, conjuntamente, qué profesional o profesionales son los más idóneos o adecuados en relación al contrato en controversia.

La resolución de este Tribunal nº 454/2022, de 21 de abril de 2023, citada en la nº 190/2023, expone el cuadro valorativo general de la cuestión planteada en los términos siguientes: «En relación con la exigencia de una titulación concreta para los miembros del equipo técnico definido por los pliegos, este Tribunal tiene asentada una doctrina que se refleja, por ejemplo, en nuestra Resolución nº 1221/2020, de 13 de noviembre de 2020: “Y tal análisis debe partir, en primer lugar, de la regla contenida en el art. 76.3 LCSP, ...; de ahí que la norma exija que los requisitos que se establezcan en cada caso para acreditar



dicha solvencia y la documentación requerida para tal acreditación deban estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo (por todas, Resolución 321/2017, de 31 de marzo). (...)

Son dos por tanto los parámetros a considerar en este ámbito: la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de exigir un determinado perfil para la ejecución del contrato, y, de otra parte, y como límite a esa facultad decisoria, la necesidad de respetar los principios de proporcionalidad y adecuación al objeto contractual, así como las disposiciones en materia de competencias profesionales. Abundando en esta línea de razonamiento, en la Resolución nº 889/2019, de 25 de julio, este Tribunal indicaba lo siguiente: (...)

‘el principio de proporcionalidad y su aplicación práctica requiere una ponderación de los intereses en juego: por una parte la libertad del órgano de contratación para designar como requisito de solvencia técnica el equipo mínimo necesario para la ejecución del contrato y por otra, evitar que una determinada profesión suponga en la práctica el ejercicio de un monopolio con la consecuente restricción a la competencia para aquellas empresas que no cuentan con titulados en la misma, pero sí con otros cuya competencia y capacidad sea igualmente admitida para la realización de actividades por nuestro ordenamiento jurídico’. (...) no cabe duda de que la exigencia de una determinada titulación profesional para optar a la adjudicación de ciertos contratos es inherente a la propia naturaleza de estos cuando tienen por objeto la realización de trabajos que la Ley reserva en exclusiva a ellos (...).

Sin embargo, la cuestión no es tanto admitir la posibilidad de exigir la intervención de profesionales con una titulación concreta sino atribuirles a ellos en exclusiva la posibilidad de ejecutar el contrato y, por consiguiente, de concurrir a su licitación. Esta exigencia puede comportar una infracción del principio de libre concurrencia en la medida en que no obedezca a una reserva legal efectiva. (...)

En efecto, si acudimos a la doctrina jurisprudencial dictada en esta materia, de su examen cabe destacar una idea fundamental: frente al principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de ‘libertad con idoneidad’ (por todas, STS de 21 de octubre de 1987 (RJ 1987,8685), de 27 de mayo de 1998 (1998,4196), o de 20 de



febrero de 2012 (JUR 2012,81268), principio este último coherente con la jurisprudencia del TJUE sobre la libre concurrencia (SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 y de 16 de septiembre de 1999), debiendo dejarse abierta la entrada para el desarrollo de determinada actividad, como regla general, a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos que se correspondan con la clase y categoría de las actividades a desarrollar (STS de 10 de julio de 2007 (RJ 2007,6693)).

En este sentido, en la STS de 22 de abril de 2009 (RJ 2009,2982) se afirma lo siguiente:

‘[...] Con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues [...] la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la titulación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido’.

Es importante destacar que no se trata del reconocimiento de un derecho a la igualdad de todos los profesionales, sino de aquéllos que tienen la ‘capacidad técnica real para el desempeño de las respectivas funciones’. En definitiva, la jurisprudencia rechaza el monopolio de competencias a favor de una profesión técnica determinada al mantener la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un determinado nivel de conocimientos técnicos (...)»

Como dijimos en la resolución 235/2023, antes citada, “de la complejidad de un determinado proyecto o contrato, no puede presumirse que ha de realizarse en exclusiva



por una determinada titulación o apelar, de manera genérica, a la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación para la elección de los medios personales, sino que la asignación, en exclusiva, de titulaciones universitarias o de determinados profesionales, en la medida que restringe la competencia, ha de justificarse debidamente en el expediente de contratación (desde luego, no en el informe sobre el recurso) para que, a la vista de las razones y justificaciones expuestas, pueda ser aceptada o rechazada por parte de este Tribunal. En la línea antes apuntada, en los documentos preparatorios del contrato, no se justifica la elección de los titulados del equipo mínimo, no se realiza la distribución de los cometidos objeto del contrato entre los distintos profesionales requeridos, ni se explica o justifica porqué está ligado inexorablemente la calidad y la adecuada ejecución del contrato a un determinado titulado superior, sea Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos u otra titulación universitaria superior, excluyendo otro tipo de titulaciones o grados medios”.

Como señalásemos en la Resolución nº 1421 /2024, recogida también en la Resolución nº 81/2025 “cierto es que la necesidad de garantizar el buen desarrollo y ejecución de los contratos autoriza a los órganos de contratación a exigir que los licitadores que concurren al procedimiento reúnan unas determinadas condiciones mínimas de solvencia, pero dichas condiciones deben respetar los principios de la contratación pública, en particular, los de libre concurrencia y no discriminación. En este sentido, el artículo 74.2 de la LCSP, establece que: “2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”; en concreto, frente principio de exclusividad y monopolio competencial ha de prevalecer el principio de “libertad con idoneidad”, al que anteriormente se ha referido este Tribunal.

Partiendo de dicho principio, hemos de partir de una consideración previa; la motivación ha de dirigirse a la decisión adoptada, esto es, la titulación en favor de la cual se hace la reserva y no de los excluidos, la reserva a una determinada titulación debe estar justificada”.

Considera la recurrente que la exigencia de las titulaciones especificadas resulta desproporcionada de acuerdo con las funciones que han de desempeñar estos perfiles de



trabajadores adscritos al contrato, ni consta justificación alguna en el expediente por la que se haya de contar con las referidas titulaciones.

Hace alusión al Convenio Colectivo para el sector de transporte de viajeros por carretera de la Provincia de Alicante (código 03000935011982), publicado en BOP n.º 138 de 19 de julio de 2023, aplicable a los trabajadores que nos ocupa, deslinda las funciones propias de dichos puestos de trabajo, según el artículo 14 de la sección segunda del meritado convenio, los Jefes de Tráfico son aquellos que *«con iniciativa y responsabilidad, tienen a su cargo la organización y explotación del servicio de un parque de vehículos, distribuyendo el personal y el material, entradas y salidas de los mismos, así como llevando a cabo las recaudaciones y liquidaciones y resumiendo los cobros y pagos de tales vehículos»*. En tanto que los ingenieros de caminos, canales y puertos son técnicos de grado capacitados para la proyección y construcción de obra pública, cuyas competencias se desarrollan en la Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos; de modo que la obtención del título les habilita *«para planificar, proyectar, inspeccionar y dirigir obras de infraestructuras de transportes terrestres (carreteras, ferrocarriles, puentes, túneles y vías urbanas) o marítimos (obras e instalaciones portuarias)»*; *«para planificar y gestionar recursos hidráulicos y energéticos, incluyendo la gestión integral del ciclo del agua»* o para la *«realización de estudios, planes de ordenación territorial y urbanismo y proyectos de urbanización»*. Igualmente son competencias funcionales del ingeniero industrial realizar análogas funciones en el ámbito de la industria. De todo ello concluye que el jefe de tráfico no tiene ninguna función que se asemeje a la proyección y desarrollo de obras o instalaciones, al circunscribirse su trabajo al control operativo del parque de vehículos y que no se les exige ni en norma ni en convenio la obtención de grado universitario, y mucho menos de grado, máster y colegiación en el campo de la ingeniería.

En cuanto al jefe de operaciones, sostiene la recurrente que se trata de un puesto de trabajo no definido en el convenio, pero asimilable al de jefe de explotación, en tanto que responsable último en mejoras operativas, planificación y supervisión del servicio, no se comprende la titulación exigida. Se exige que este sea técnico medio de



telecomunicaciones, industrial o informático, o equivalente, no guardando relación alguna tales especialidades con las funciones que efectivamente se asignan a dicho puesto de trabajo.

Si bien no consta en el expediente justificación de las titulaciones exigidas, el informe jurídico al recurso hace una justificación de estas:

“Respecto al Jefe/a de Tráfico , cabe indicar que los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos no solo tienen competencia en infraestructuras, urbanismo o instalaciones, también tienen competencias en materia de Tráfico y Movilidad; es más, hay toda una especialidad en el grado relativa a ello.

Como expone la recurrente, a los Jefes/Jefas de Tráfico son aquellos que «con iniciativa y responsabilidad, tienen a su cargo la organización y explotación del servicio de un parque de vehículos, distribuyendo el personal y el material, entradas y salidas de los mismos, así como llevando a cabo las recaudaciones y liquidaciones y resumiendo los cobros y pagos de tales vehículos».

Por tanto, no se considera desproporcionado exigir un profesional de estas características para que ejerza de Jefe/a de Tráfico, fundamentalmente por el grado de responsabilidad que le corresponde y cualificación para responder de que el servicio se lleve a cabo correctamente, en un servicio que prevé un número de usuarios anual al inicio de la concesión y de progresión ascendente de 3.373.275 personas (apartado 4.1. Ingresos por Tarifas del Estudio Económico-Financiero).

Del mismo modo, el Convenio Colectivo para el Sector del Transporte de Viajeros por Carretera de la Provincia de Alicante, lo califica de Grupo I, entre los seis grupos profesionales que prevé, de mayor a menor responsabilidad en la prestación del servicio, y no resulta ajeno que sea desarrollador por una persona titulada en ingeniería de caminos, canales y puertos”.

Y con relación al jefe/a de operaciones, destaca el informe jurídico, que es la persona responsable sobre todo del funcionamiento correcto de los sistemas de digitalización de los autobuses, de información al usuario, elementos de tarificación, etc., esto es, cualquier

sistema de digitalización asociado al servicio y a los propios autobuses. Este tipo de trabajos, obviamente, sí están relacionados con los ingenieros de telecomunicaciones, informáticos o ingenieros industriales; por tanto, la exigencia de la expresa titulación resulta proporcional y acorde.

Conforme a la doctrina antes transcrita y en virtud de lo expuesto, queda acreditada la falta de justificación en el expediente de las titulaciones exigidas, que no se subsana por la ampliación en el informe al recurso, y si bien no se discute la idoneidad de las mismas, se considera por este Tribunal que no existe motivación ni amparo normativo para la exigencia de los títulos de grado universitario, y menos la asignación, en exclusiva, de titulaciones universitarias o de determinados profesionales, en la medida que restringe la competencia, ni se explica o justifica porqué está ligado inexorablemente la calidad y la adecuada ejecución del contrato a un determinado titulado superior, sea Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos u otra titulación universitaria superior, excluyendo otro tipo de titulaciones o grados medios.

Por ello procede la estimación de este motivo.

Duodécimo. Se impugna también la previsión de determinadas certificaciones ISO como condición especial de ejecución y criterio de adjudicación: la imposibilidad de implantarlas en el plazo previsto como restricción deliberada al acceso.

El PCAP impone en la cláusula undécima como criterio de adjudicación la aportación de un:

«Plan de implantación de las certificaciones UNE-EN ISO 14.064-1:2.019 Gases de efecto invernadero. Parte 1, UNE-EN 13.816:2.003 Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros, CSEAA del INSIA (Certificación de Seguridad de Empresas de Autobuses y Autocares) o de la norma ISO 39001 – Sistema de gestión de Seguridad Vial (SV), norma ISO 50001 – Sistemas de gestión de la energía y norma UNE 170001-2:2007, Accesibilidad universal. Parte 2: Sistema de gestión de la accesibilidad» (cláusula undécima).



A su vez, se establece como condición especial de ejecución del contrato (cláusula vigesimosegunda del PCAP), que las empresas concesionarias acrediten, durante todo el servicio «y aplicado al mismo», que disponen de certificado de las normas de calidad, medioambiente, seguridad y salud y accesibilidad que se relacionan, o equivalentes:

«-Cumplimiento de la norma UNE-EN ISO 14.064-1:2.019 Gases de efecto invernadero. Parte 1: Especificación con orientación, a nivel de las organizaciones, para la cuantificación y el informe de las emisiones y remociones de gases de efecto invernadero. (ISO 14064-1: 2018), relativa al servicio.

- Cumplimiento de la norma UNE-EN 13.816:2.003 Transporte. Logística y servicios. Transporte público de pasajeros. Definición de la calidad del servicio, objetivos y mediciones, relativa al servicio.

- Cumplimiento de la norma CSEAA del INSIA (Certificación de Seguridad de Empresas de Autobuses y Autocares) o de la norma ISO 39001 - Sistema de gestión de Seguridad Vial (SV), relativa al servicio.

- Cumplimiento de la norma ISO 50001 - Sistemas de gestión de la energía, relativa al servicio.

- Cumplimiento de la norma UNE 170001-2:2007, Accesibilidad universal. Parte 2: Sistema de gestión de la accesibilidad, relativa al servicio.

Al final de cada año de contrato, los concesionarios deberán acreditar ante el Ayuntamiento que disponen de los certificados requeridos. Los certificados deberán estar validados por una entidad acreditada por ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) o equivalente, y su alcance comprenderá toda la actividad generada por la concesión. Así pues, se establece el título administrativo (la concesión) como unidad mínima de certificación. El Ayuntamiento otorga un plazo de 6 meses a la empresa concesionaria, contados desde la fecha de inicio del servicio para obtener los certificados. Durante la vigencia del contrato, estos certificados deberán ser actualizados periódicamente».

Crítica la recurrente la coincidencia entre los certificados objeto del plan de implantación que se establecen como criterio de adjudicación y las que se imponen como condición especial de ejecución que deben obtenerse en el plazo de seis meses, señalando la imposibilidad de obtener determinadas certificaciones, en tanto que la propia normativa ISO exige un año de muestreo a tal fin.

Añade que el criterio de adjudicación relativo al plan de implantación de certificaciones ISO no cumple, en absoluto la necesidad de justificación de la relación de estos y el objeto del contrato, lo cual se opone a la doctrina de este Tribunal que exige la oportuna justificación de vinculación de las ISO al objeto del contrato.

El órgano de contratación pone de manifiesto en el informe haber remitido aclaración del PCAP en el sentido de que el plazo de seis meses debe interpretarse como el máximo para el inicio de los tramites de obtención de la certificación que acredita el cumplimiento de las normas prescritas. Añade que la recurrente confunde o pretende que se confunda aquello que es objeto de valoración, y en su dicción literal NO es la disposición previa de las certificaciones sino un *“Plan de implantación de las certificaciones UNE-EN ISO 14.064-1:2.019 Gases de efecto invernadero. Parte 1, UNE-EN 13.816:2.003 Transporte, logística y servicios. Transporte público de pasajeros, CSEAA del INSIA (Certificado de Seguridad de Empresas de Autobuses y Autocares) o de la norma ISO 39001 – Sistema de gestión de Seguridad Vial (SV), norma ISO 50001 – Sistemas de gestión de la energía y norma UNE 170001-2:2007, Accesibilidad universal. Parte 2: Sistemas de gestión de la accesibilidad”* con 1 punto sobre los 45 sujetos a juicio de valor y 100 del total. Opone que todos ellos son certificaciones que acreditan una implementación de un servicio con una adecuada calidad ambiental por razón de los gases efecto invernadero y consecuente adecuada utilización de los medios con menos emisiones, como de seguridad vial y accesibilidad.

Pues bien, consideramos que la exigencia de este plan y certificaciones no restringe la competencia, al poder obtenerlas todos los licitadores y habiendo el órgano de contratación aclarado la exigencia del plazo de 6 meses para la acreditación de la tramitación, y no para su obtención.

Sin embargo, asiste la razón a la recurrente al no constar en el expediente, en concreto en la memoria justificativa, justificación de la incidencia de los citados certificados, cuyo plan de implantación se valora como criterio de adjudicación, en el objeto del contrato y de qué manera incide directamente en una mejora en la calidad de la prestación del servicio. Motivación que si consta en el informe jurídico emitido con motivo del recurso al señalar que se trata de certificaciones que acreditan una implementación de un servicio con una adecuada calidad ambiental por razón de los gases efecto invernadero y consecuente adecuada utilización de los medios con menos emisiones, como de seguridad vial y accesibilidad, ...

Por ello procede estimar este motivo del recurso, en cuanto debe incorporarse al expediente la justificación en su caso de la vinculación con el objeto del contrato y la forma en que redunda en mejora el desarrollo del objeto del contrato.

Decimotercero. Finalmente se alega que el número de vehículos eléctricos que se exige es insuficiente, pues la norma aplicable (Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, por el que se transponen diversas directivas comunitarias) impone que el 22,5% de estos vehículos deberá ser esa clase, y por tanto deberían adquirirse ocho 8 vehículos eléctricos, en lugar de 6, lo que a su juicio provocaría la modificación del presupuesto del contrato. El órgano de contratación aporta informe técnico en el que concluye que *“los objetivos se expresan en la Directiva (UE) 2019/1161 como porcentajes mínimos de vehículos limpios en el total de vehículos de transporte por carretera comprendidos en la suma de todos los contratos contemplados en el artículo 87, adjudicados entre el 2 de agosto de 2021 y el 31 de diciembre de 2025, para el primer período de referencia, y entre el 1 de enero de 2026 y el 31 de diciembre de 2030, para el segundo periodo de referencia.*

Dada la redacción del precepto, refiriéndose a “la suma de todos los contratos” adjudicados en cada uno de los períodos de referencia, se debería de entender que los porcentajes no son exigibles en cada contratación. Así el porcentaje se estaría refiriendo al total de contrataciones públicas que se adjudiquen en ese período en cada uno de los Estados por el conjunto de entidades sujetas a la ley. De esta forma, podría suceder que unas contrataciones puedan no llegar al porcentaje y otras sobrepasarlos”.

El Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, traspone directivas de la Unión Europea en materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes”. El Libro séptimo se ocupa de la transposición de la Directiva (UE) 2019/1161, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

Su artículo 90 se refiere a los “*Objetivos mínimos de contratación pública y distribución de los mismos*”, y señala:

1. Se establecen como objetivos mínimos a alcanzar los que figuran en el cuadro 3 del Anexo para los vehículos ligeros limpios y en el cuadro 4 del Anexo para los vehículos pesados limpios.

Los objetivos mínimos de contratación pública de vehículos y servicios a que se refiere el artículo 87 por parte de los distintos poderes adjudicadores y entidades contratantes se expresan como porcentajes mínimos de vehículos limpios respecto del total de vehículos de transporte por carretera comprendidos en la suma de todos los contratos contemplados en el artículo 87, perfeccionados dentro de cada período de referencia.

2. En el marco institucional y de gobernanza vigente, corresponde al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, el impulso y la adopción de las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos establecidos, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo.

A dicho fin, corresponderá al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, atendiendo al calendario previsto en el artículo 10.1 de la Directiva y en el marco de los órganos de cooperación establecidos, determinar el reparto de los objetivos que establece

este real decreto-ley, pudiendo tomar en consideración a estos efectos factores tales como las diferencias territoriales en la calidad del aire, la densidad de población, las características de los sistemas de transporte, las políticas de descarbonización del transporte, la reducción de contaminación atmosférica, la capacidad económica o la disponibilidad de fondos comunitarios o nacionales, entre otros que en su caso se acuerden.”

ANEXO

«Cuadro 4

Objetivos mínimos de contratación pública para la cuota de vehículos pesados limpios en el número total de vehículos pesados objeto de los contratos contemplados en el artículo 87 a nivel nacional.

Este cuadro 4 señala para el periodo comprendido entre el 2 de agosto de 2021 y el 31 de diciembre de 2025 el objetivo mínimo de cuota de autobuses en un 45% y exige cumplir la mitad de porcentaje. Sin embargo, tal y como opone el órgano de contratación, los objetivos de porcentajes se exigen a nivel nacional, y no por cada contratación particular. Por lo que consideramos que el expediente de contratación, y los pliegos, en lo que se refiere a la compra de los 26 de vehículos híbridos y 6 eléctrico se ajusta en este punto al ordenamiento jurídico.

Por todo lo anterior procede desestimar este motivo del recurso.

No obstante, al haberse estimado la impugnación de la cláusula 1.1 del PCAP relativa a la inversión a realizar por la concesionaria, así como su cuantía, la cláusula 18.2 b) de la solvencia técnica exigida, y la cláusula 11 que contempla como criterio de adjudicación la aportación de determinadas certificaciones ISO al objeto de que se motive su vinculación con el objeto del contrato, procede la estimación del recurso, debiendo anularse los pliegos, con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los mismos en aplicación del artículo 57.2 in fine de la LCSP.

Por todo lo anterior,



VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. D.G.C.M., en representación de RUIZ BUS, S.L., contra pliegos del procedimiento “*Contratación del servicio de transporte urbano mediante concesión de servicios*”, expediente 2976/2023, convocado por el Ayuntamiento de Torrevieja.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES