



Recursos nº 379, 380 y 383/2014 C.A. Galicia 046, 047 y 049/2014

Resolución nº 500/2014

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 27 de junio de 2014.

**VISTOS** los recursos interpuestos por D<sup>a</sup> María Carmen Carballado Fernández, en nombre y representación de EMPRESA MONFORTE, S.A., AUTOBUSES URBANOS DE LUGO, S. A. (AULUSA), y ELEUTERIO LÓPEZ Y CIA, S. L., contra los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas que rigen la contratación del "Gestión del servicio público de transporte regular de viajeros en la modalidad de concesión en el Ayuntamiento de Lugo" (Expediente 13/221), licitada por el Ayuntamiento de Lugo, entidad Local del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** El 2 de abril de 2014 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lugo, aprobó los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) y la apertura del procedimiento de licitación del contrato de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros en la modalidad de concesión en el Ayuntamiento de Lugo, expediente 13/221. Se publica el anuncio en el Perfil del Contratante de la entidad el 16 de abril de 2014; el 16 de abril de 2014 se remite el anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea; el 30 de abril de 2014 se publica en el Boletín Oficial de la Provincia; y el 8 de mayo de 2014 en el Boletín Oficial del Estado.

Se fija en los anuncios publicados en los diarios oficiales como lugar de obtención de documentación e información, el Ayuntamiento de Lugo-Servicio de Contratación, siendo la fecha límite de obtención de documentación e información el 6 de junio de 2014.

El valor estimado del contrato es de 60.799.083,42 euros, IVA excluido, con referencia de nomenclatura CPV 60112000. La duración del contrato es de diez años contados a partir

de la acta de inicio de prestación del servicio, pudiendo el contrato ser objeto de una o varias prórrogas hasta un máximo de cinco años.

El contrato es por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con varios criterios de adjudicación.

**Segundo.** El 7 de mayo de 2014 tienen entrada en el Ayuntamiento de Lugo tres escritos presentados por la misma representante legal correspondientes, sucesivamente, a las empresas EMPRESA MONFORTE, S.A., AUTOBUSES URBANOS DE LUGO, S.A. (AULUSA), y ELEUTERIO LÓPEZ Y CIA, S. L. en las que se interpone recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas que rigen la contratación. Los escritos declaran, asimismo, que *"en atención a lo dispuesto en el art. 44, nº 1, del Real Decreto Legislativo 3/2011 de 13 de noviembre, se procede a anunciar la interposición del referido recurso, mediante el presente escrito en el que se ha especificado concretamente que lo que constituye el objeto de recurso son los PREGOS DE PRESCRICIÓNÉS TÉCNICAS E DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, PARA LA CONTRATACIÓN DA XESTIÓN DO SERVIZO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR DE VIAXEIROS NA MODALIDADE DE CONCESIÓN NO CONCELLO DE LUGO (13/221)"*

El petitum de los recursos se solicita en todos ellos que se dicte resolución estimatoria del recurso y dejando sin efecto los citados pliegos y procediendo a iniciar, en su caso, un nuevo proceso de licitación dejando sin efecto el actual.

Igualmente, se solicita la medida cautelar de suspensión provisional del procedimiento de contratación.

**Tercero.** El 12 de mayo de 2014, el órgano de contratación remite el expediente de contratación, acompañándolo de tres informes a cada uno de los recursos, a este Tribunal.

**Cuarto.** Se acompaña al expediente certificación de 13 de mayo de 2013, de que hasta el día de la fecha no se había presentado ninguna oferta a la licitación.

**Quinto.** Interpuestos los recursos, el 23 de mayo de 2014 la Secretaria del Tribunal en el ejercicio de competencias delegadas dicta resolución concediendo la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP).

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** En aplicación de lo dispuesto en el artículo 46.1 del TRLCSP en relación con el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), este Tribunal ha decidido la tramitación acumulada de los recursos 379, 380 y 383/2014 al interponerse todos ellos contra los mismos pliegos de contratación, en razón del mismo fundamento o causa de pedir, sin perjuicio de que el recurso interpuesto por AUTOBUSES URBANOS DE LUGO, S. A. (AULUSA) añada otros motivos al común a los tres recursos, existiendo, en consecuencia, una íntima conexión entre los mismos.

**Segundo.** Los presentes recursos se interponen ante este Tribunal, que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) y la cláusula tercera del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Galicia sobre atribución de competencia de recursos contractuales, el 7 de noviembre de 2013 y publicado en el BOE el día 25 de noviembre de 2013, toda vez que la entidad local contratante tiene la consideración de poder adjudicador y está enclavada en el territorio de la Comunidad Autónoma.

**Tercero.** El artículo 42 del TRLCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*.

Dicha norma, como señalamos en nuestras Resoluciones nº 237/2011, de 13 de octubre, y nº 122/2012, de 30 de mayo, reconduce necesariamente a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto "interés legítimo" en el ámbito administrativo.

Así en reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias por las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por "interés" debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula "interés legítimo", que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

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.

En el presente caso las recurrentes en su condición de empresas del sector pueden ser licitadoras del procedimiento, sin bien han manifestación su intención de serlo, y además, como concesionarias de servicios públicos concurrentes, pueden sufrir un perjuicio económico cierto, efectivo y determinable económicamente, por lo que por una y otra causa, tienen la condición de interesadas y están legitimadas para interponer los recursos.

**Cuarto.** En cuanto a los requisitos de forma y plazo para la interposición de los recursos, el 7 de mayo de 2014 tuvieron entrada en el registro del órgano de contratación los recursos. Si bien los recursos no han ido precedidos de anuncios separados de su

interposición al órgano de contratación, las recurrentes los han formulado simultáneamente en los escritos de recurso presentados ante dicho órgano.

El artículo 44.2.a) y 3 del TRLCSP establece:

*“2. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

*No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:*

*a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.*

*(...)*

*3. La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.”*

Por otra parte, el artículo 158.1 del TRLCSP dispone:

*“Cuando no se haya facilitado acceso por medios electrónicos, informáticos o telemáticos a los pliegos y a cualquier documentación complementaria, éstos se enviarán a los interesados en un plazo de seis días a partir de la recepción de una solicitud en tal sentido, siempre y cuando la misma se haya presentado, antes de que expire el plazo de presentación de las ofertas, con la antelación que el órgano de contratación, atendidas las circunstancias del contrato y del procedimiento, haya señalado en los pliegos.”*

A estos efectos, sobre el plazo para interponer el recurso especial contra los pliegos, procede traer a colación nuestra Resolución 534/2013 de 22 de noviembre, recurso 701/2013, en la que este Tribunal asume el criterio manifestado por la Audiencia Nacional (Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, recurso 264/2011) en su sentencia de 30 de octubre de 2013, con arreglo al cual en supuestos como el que se

examina, el *dies a quo*, o momento inicial en el cómputo del plazo de 15 días para interponer recurso especial contra los pliegos no es, como venía entendiendo el Tribunal por razones de seguridad jurídica, el día en que expiraba el plazo para presentar las proposiciones, sino el día en que bien tiene lugar la publicación de los anuncios de licitación, pues desde esa fecha pudo el interesado recoger el pliego en el lugar indicado en los anuncios, bien desde que se pone a disposición por medios electrónicos, informáticos o telemáticos los pliegos y su documentación complementaria.

Es lo cierto que no se ha acompañado al expediente el anuncio en el perfil del contratante y que en los anuncios publicados en diarios oficiales se designa como modo y lugar de entrega de la documentación las dependencias del órgano de contratación, por lo que tomando como día de inicio del cómputo el de la primera publicación del anuncio en un diario oficial, el 30 de abril de 2014, los recursos se ha interpuesto en tiempo.

Como hemos dicho en reiteradas ocasiones, la presentación del recurso ante el órgano de contratación lleva implícita la formulación del requisito de anuncio previo, anuncio que se ha hecho expreso en los recursos en este caso, siendo así que además, como igualmente hemos señalado, aunque no se hubiese cumplido dicho requisito formal, el defecto sería el de una mera irregularidad no invalidante, que no tiene como consecuencia jurídica la inadmisión del recurso.

Se han cumplido, pues, los requisitos de tiempo y forma para la interposición de los recursos. Consiguientemente, los recursos se han interpuesto en tiempo y forma.

**Quinto.** El análisis de los requisitos de admisión de los recursos debe concluir con la determinación de si el acto recurrido es susceptible de impugnación por dicho cauce.

Hemos de examinar si el contrato al que se refieren los pliegos tiene cabida en el del artículo 40.1.c) TRLCSP por concurrir los requisitos que, para los contratos de gestión de servicios públicos, establece dicho precepto.

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de*

*poderes adjudicadores:*

(...)

*c) contratos de gestión de servicios públicos en los que el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros y el plazo de duración superior a cinco años."*

Ambos requisitos son, como evidencia el uso de la conjunción copulativa "y", necesariamente cumulativos.

En relación con el plazo de duración del contrato, ya en nuestra Resolución número 43/2012, de 23 de enero de 2013, señalamos que, desde el punto de vista de la homogeneidad de criterio y lógica interna del precepto, al examinar la duración de los *contratos de gestión de servicios públicos* a los efectos del apartado c) del artículo 40.1.c) TRLCSP, se ha de tener en cuenta además del plazo de duración inicialmente previsto también sus eventuales prórrogas, como ocurre con la fijación del valor estimado, referente de los demás contratos susceptibles de recurso especial.

Por tanto, toda vez que dicho plazo puede alcanzar los quince años, debe tenerse por cumplido uno de los dos requisitos cumulativamente para la admisión del recurso especial.

En cuanto al segundo requisito cumulativo debe examinarse si "*el presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido*" es, en el caso analizado, "*superior a 500.000 euros*".

Toda vez que el citado texto legal no contiene una definición de lo que ha de entenderse por "*presupuesto de gastos de primer establecimiento*", teniendo en cuenta el concepto de "*presupuesto*" referido a los gastos de primer establecimiento que hace el propio artículo 40.1.c) TRLCSP, que alude a gastos que se pretenden o deben acometerse, pero que aún no se han contraído, que en el mismo sentido se emplea por los artículos 154 y 172.b), del TRLCSP, también en nuestra Resolución número 43/2012, declaramos que la expresión "*presupuesto de gastos de primer establecimiento, excluido el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido, sea superior a 500.000 euros*", se refiere únicamente al

importe previsto de los gastos o inversiones que el eventual adjudicatario del contrato deba asumir, a resultas de tal adjudicación, para la puesta en marcha del servicio público cuya gestión se le ha encomendado, ya porque así se haya previsto expresamente en los pliegos de aplicación o en otros documentos del expediente, ya porque así se infiera implícitamente de su contenido.

A fin de trasladar dicha conclusión al caso concreto que nos ocupa, puede comprobarse que ni en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) ni en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) de aplicación en el presente caso, se fija el presupuesto de gastos de primer establecimiento.

El análisis de costes contenido en el proyecto de explotación del servicio, no permite conocer cuál es el presupuesto de gastos de primer establecimiento, entendiendo por tales aquéllos a los que tendrá que hacer frente el adjudicatario con carácter previo al comienzo de la prestación del servicio.

De la prescripción XIII del PPT, y del Anexo "*material móvil*" al que se remite, resulta que el concesionario ha de contar con una flota de vehículos de veintiún autobuses para satisfacer las necesidades de la red de transporte urbano vigente, más cuatro unidades de reserva, es decir, en total veinticinco autobuses, haciéndose cargo de los vehículos adscritos a la concesión con anterioridad, debiendo reponerlos a lo largo del contrato, teniendo en cuenta que la antigüedad de cada uno de ellos no podrá exceder de 15 años durante el período de concesión, y que la antigüedad media de la flota no podrá sobrepasar los 10 años durante el período de concesión.

En el Anexo se señala que "*la entidad concesionaria prestará inicialmente el servicio con los autobuses y tipología actuales; adaptando las inversiones y renovación futuras a la explotación y tipología definida en este pliego*". Igualmente, se dispone que los vehículos puestos a disposición y los que posteriormente adquiera la entidad concesionaria se consideraran adscritos a la concesión y para uso exclusivo de esta.

Además, la entidad concesionaria deberá gestionar y mantener un sistema de ayuda a la explotación (SAE), si bien que dicho servicio ya existe, gestionado por la empresa concesionaria del servicio de transporte urbano actual, y poniéndose por ello a



disposición del adjudicatario (prescripción XIX, Anexo SAE).

En el Anexo IV, *“informe relativo al régimen económico para la contratación de la concesión”* se señala lo siguiente.

En cuanto al plan de renovación de la flota de autobuses se especifican las fechas de necesaria de renovación de los vehículos existentes señalando que se entregan la empresa adjudicataria totalmente amortizados, no obstante los costes de transferencia y el seguro de los vehículos son de cuenta del adjudicatario.

Señala el informe que como consecuencia del plan de renovación de la flota al momento de inicio de la nueva concesión han de darse de baja los seis vehículos con más antigüedad y sustituirlos por otros nuevos, quedando adscritos a la nueva concesión quince autobuses de los veintiuno que componen la flota y que proceden de reversión de la anterior concesión.

Se fijan como gastos financieros el resultado de los costes financieros derivados de inversiones necesarias para mantener la edad media de la totalidad de la flota en función del plan de renovación de los vehículos durante el plazo concesional, así como una partida menor de las comisiones bancarias por las recargas de las tarjetas de transporte de los usuarios y las del transporte metropolitano. Por lo que, considerando la incorporación inmediata de seis vehículos al inicio de la nueva concesión, y siguiendo el plan de incremento de dotación de los autobuses, el informe establece un valor actualizado a 30 de junio de 2014 de 100.000 € anuales en concepto de gastos financieros de las adquisiciones de los vehículos, más 24.000 € anuales por las comisiones bancarias de gestiones de las tarjetas, es decir, un total de 124.000€ anuales.

Así las cosas, el análisis de costes contenido en la documentación del contrato no permite conocer cuál es el presupuesto de gastos de primer establecimiento, entendiendo por tales aquellos a los que tendrá que hacer frente el adjudicatario con carácter previo al comienzo de la prestación del servicio.

En efecto, el informe relativo al régimen económico para la contratación de la concesión no permite deducir el valor de adquisición de los seis vehículos nuevos al inicio de la concesión, por cuanto los cálculos efectuados por el órgano de contratación, que se



exponen en el informe, distribuye los gastos de adquisición en función del gasto financiero, sin desagregar dicho gasto en función de los vehículos adquiridos a lo largo de la concesión, cifrándolo globalmente en 124.000 € anuales.

Dicha cantidad no se recoge expresamente el coste de adquisición de los seis vehículos requeridos al inicio de la concesión que, en opinión de este Tribunal, han de tomarse en consideración para evaluar los gastos de primer establecimiento, toda vez que no se especifica el precio de adquisición de tales vehículos con independencia de su financiación, coste que debería imputarse como gasto de primer establecimiento.

El precio de un vehículo de tales características no figura en el informe económico, por lo que, sin bien con los datos disponibles para este Tribunal no puede fijarse con exactitud la estimación del presupuesto de gastos de primer establecimiento que sin duda deberá acometer el licitador que resulte adjudicatario, atendiendo a los precios medios de tales vehículos en el mercado, de acuerdo con una interpretación favorable al ejercicio de la acción, puede presumirse que el gasto de compra de los seis autobuses nuevos superaría el importe de los 500.000 euros por lo que el acto recurrido es susceptible de impugnación.

**Sexto.** La alegación común a los tres recursos es que la inclusión de tráficos atendidos por las concesiones interurbanas de Lugo-Calde, Lugo-Nadela, Lugo-Conturiz, Lugo-Ramil dentro del pliego regulador de la licitación del transporte urbano, en la configuración de las líneas 11, 11 E, 4, 4E, , 3 ,3A y 3AE, que afectan a los títulos concesionales de las recurrentes, se ha vulnerado lo dispuesto en la Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia, lo que a juicio de los mismos originaría la invalidez de los pliegos en tanto inciden en tales concesiones.

Además, el recurso número 380/2014 añade las impugnaciones de diversos aspectos de los pliegos en forma inconexa y escasamente fundamentada, pues no es fundamentación la mera transcripción encadenada de preceptos, sentencias o informes sin enhebrar una mínima hilazón argumentativa que permita inferir un relato coherente del que derive una hipotética vulneración de las normas aplicables causante de invalidez.



Así que el PCAP no establece si las nuevas unidades de autobuses a incorporar han de ser adquiridas por el licitador (luego adjudicatario) o si las mismas serán directamente adquiridas por el Ayuntamiento, que si se pretende lo primero no existe una previsión de la reversión y si lo segundo no está prevista la desafectación de los bienes. Que no se incluye en ninguno de los conceptos que se ha tenido en cuenta para formar el precio la amortización de las nuevas unidades a adquirir, lo cual contraviene el TRLCSP. Que el PCAP también es nulo de pleno derecho porque el mismo no prevé el IVA que grava la prestación o el precio de la misma. Que el PCAP es nulo por no fijar en ninguno de sus apartados de cláusulas administrativas el presupuesto base de licitación que es básico para determinar varias de las obligaciones del adjudicatario. Que en la cláusula séptima del PCAP se establece para acreditar la solvencia económica del licitador que las cuentas anuales de los tres últimos ejercicios cerrados que ha de presentar arrojen un "resultado global positivo" sin definir este concepto. Que existe también una indeterminación en el PCAP respecto al precio a ofertar y su interpretación como criterio de adjudicación. Igualmente, afirma la indeterminación en cuanto a la propuesta técnica, criterio de valoración no automática, pues no precisa si el servicio permanente al que ha de referirse tal Memoria ha de entenderse el relativo a las 18 líneas que se indican en el modelo de propuesta económica o sobre las 25 que dice el PCAP en el punto 2 del apartado Servicio Permanente que actualmente se realizan, y porque en la cláusula 13 del PCAP se indica que está establecida como referencia en 60 min. y que podrá ser mejorada en tramos de 5 minutos, aplicada individualmente para cada línea y que la puntuación máxima a obtener será de 6 puntos, otorgando un punto por cada 5 minutos siendo, a juicio de la recurrente, imposible materialmente obtener el máximo de puntos en las líneas que tengan una frecuencia inicial de 30 min puesto que es imposible reducirlas a cero minutos y, a su vez, si más tarde para este criterio se otorga una puntuación media a la obtenida por líneas es también imposible obtener la puntuación máxima para este criterio. Existe indefinición ya que, dentro del punto VII del PPT en el apartado 5 de la cláusula VII se indica que los horarios detallados, los intervalos, nº de expediciones, tiempos, número de vehículos, etc. serán objeto de oferta por los licitadores siendo así que dicha propuesta técnica ha de obrar en el sobre B con lo que se estaría dando información sobre la frecuencia que es un apartado puntuable en el sobre C. En igual sentido existe tal indefinición en relación a características técnicas que se ofertan para los



vehículos nuevos a incorporar. Afirma la nueva imposibilidad material de cumplir uno de los aspectos no evaluables matemáticamente por indefinición del Pliego ya que, en el PPT, Clausula XXIV, punto 2 que establece un mínimo  $\geq$  (mayor o igual) o 90% que, para valorar la oferta individual y luego ser referencia en el contrato, se sustituirá por el ofertado por el licitador ha de ser mejorado, sin definir cuál es y cómo se mide el máximo del 100 % a ofertar. Nueva indefinición del PCAP al establecer los límites de extensión de la presentación de la documentación relativa a los criterios no evaluables automáticamente no específica si por páginas hemos de entender que el Pliego se refiere a hojas que pueden cumplimentarse por sus dos caras o solo por una, si en ese límite se incluye también los folios destinados al resumen ejecutivo, si, en el caso de que se opte por separar o encabezar con carátula la documentación y/o sus apartados por carátulas con simple título o descripción del contenido que las sigue y/o efectuar índices se entiende o no que dichas carátulas y/o índices han de computarse a efectos de cómputo de 100 páginas previstas en su cláusula décimo segunda. Por último, que existe una indeterminación en el PCAP sobre lo que debe entenderse como fórmula proporcional en relación a criterios de adjudicación precio contrato y, en este mismo sentido, respecto al canon por publicidad, ya que únicamente se señala en el mismo que se dará el máximo de puntos previstos en cada uno de esos apartados a la mejor de las ofertas presentadas y cero a las que no oferten mejoras (menos precio, más canon) que la cantidad señalada en el pliego valorándose el resto de ofertas de forma directamente proporcional; dado que no parece aplicable una regla de tres por ser el inferior de los parámetros cero, el pliego debería haber precisado, qué método, ya que no resulta explicitado, hemos de entender que se empleará para adjudicar de forma directamente proporcional la puntuación a las ofertas intermedias en cada caso.

A los recursos opone el órgano de contratación en sus informes, en cuanto a la alegación común que sin entrar a debatir si es cierto o no la hipotética invasión por parte del tráfico urbano de la concesión señalada, cuestión que no corresponde solventar al órgano de contratación, indica que tal cuestión no tiene por qué suponer un motivo de anulación de los pliegos reguladores del procedimiento de contratación puesto que es una situación que el Ayuntamiento de Lugo tiene la obligación de gestionar ajustándose, en todo caso, a la normativa sectorial estatal y autonómica en vigor, pero que dadas las características del pliego y fórmulas de retribución previstas, no necesariamente debe interferir en la



selección de la empresa que gestione el servicio.

A mayor abundamiento, añade que el Ayuntamiento de Lugo tiene suscrito un "convenio de colaboración para el desarrollo conjunto del transporte metropolitano de Galicia en el área de transporte metropolitano de Lugo" con la Xunta de Galicia y otros siete municipios en diciembre de 2010, por el cual, con el conocimiento y aprobación de todas las Administraciones y operadores implicados, lleva a cabo la actual prestación del servicio de transporte urbano y metropolitano con las condiciones reflejadas en el anexo en cuanto a líneas y que, por tanto, parece necesario que sea conocido por los interesados. En el texto del propio convenio se establece que la fijación definitiva de los itinerarios, horarios y calendarios de las expediciones se hará en los contratos-programa a firmar con los diferentes operadores de transporte y en caso de existir varios concesionarios afectados, la Xunta de Galicia procurará, en primer lugar, el acuerdo entre operadores y, en caso contrario, promoverá las medidas legislativas oportunas para materializar el incremento de la oferta en el menor tiempo posible.

En definitiva, el Ayuntamiento de Lugo tendrá sin duda la obligación de cumplir la normativa aplicable sobre coordinación de los servicios urbanos e interurbanos de Galicia, y resolver los posibles conflictos que pudiese haber en el caso de que se acreditasen, si bien, tal circunstancia no tiene por qué ser considerada un motivo de anulación del acuerdo impugnado, dadas las características y contenido de los pliegos reguladores del contrato afectado.

En cuanto a las alegaciones que se refieren directamente a las cláusulas y prescripciones de los pliegos, con carácter general señala que de acuerdo con lo prevenido en la cláusula décima del PCAP se previene que establece que los licitadores podrán solicitar las aclaraciones que estimen pertinentes sobre el contenido de los pliegos de condiciones técnicas y económico administrativas, mediante correo electrónico dentro del plazo de quince días naturales a contar desde el siguiente al de la remisión del anuncio al DOUE. La representante de la empresa AUTOBUSES URBANOS DE LUGO formuló el día 1 de mayo de 2014, a través de la dirección electrónica señalada en la cláusula mencionada, un extenso escrito solicitando aclaraciones sobre diversos aspectos, entre ellos todos los que ahora forman parte del contenido de fondo del recurso planteado, sin que el órgano de contratación haya tenido hasta el momento tiempo material de publicar las respuestas



en el perfil de contratante. El Ayuntamiento considera que todas las cuestiones planteadas, tanto en el escrito de solicitud de aclaraciones como del recurso especial interpuesto, son cuestiones que deben ser objeto de aclaración en el plazo previsto, pero que no deben ser consideradas motivos de nulidad.

Entrando en las concretas alegaciones, señala:

En el PPT, apartado XII-6, se prevé que la empresa concesionaria es la titular de los vehículos, que en ningún caso serán propiedad del Ayuntamiento de Lugo, razón por la que no se incluye la partida de amortización de esos bienes.

La retribución del concesionario consistirá en una cantidad resultante de multiplicar el precio unitario ofertado por el contratista adjudicatario por el número de kilómetros útiles recorridos durante el periodo contractual, teniendo en cuenta, además, el sistema de regulación de la facturación que se especifica en la cláusula vigésimo cuarta del pliego de cláusulas administrativas. El precio unitario de 2,30 euros/km debe entenderse con IVA incluido. El valor estimado asciende a la cantidad de 60.799.083,42 euros, resultado de multiplicar el precio máximo por kilómetro, por el número máximo de kilómetros a recorrer durante el período contractual, incluyendo las prórrogas, los incentivos máximos que se prevén en este pliego así como las posibles modificaciones previstas. No se aprecia cuál es la indefinición.

Se entiende resultado global positivo el hecho de que de la cuenta de pérdidas y ganancias se deduzca que la entidad no tiene pérdidas en los últimos tres ejercicios.

No se aprecia igualmente la supuesta indefinición o indeterminación de los criterios de adjudicación previstos en el pliego, debiendo indicarse, no obstante que los servicios técnicos municipales trabajan para publicar en el período previsto las aclaraciones que pudiesen ser interesantes para su público conocimiento a través del perfil del contratante.

**Séptimo.** En cuanto a la alegación común a todos los recursos, la misma es claramente extra contractual y por completo ajena tanto al objeto del recurso especial de contratación como a las competencias de este Tribunal.

En efectos, los actos previos o coetáneos a la tramitación del procedimiento de



contratación que en su caso puedan fundamentar, de acuerdo a la legislación sectorial que regula la materia objeto del contrato, la competencia del ente contratante para acordar la licitación son ajenos a lo que, conforme a los artículos 40 y ss. del TRLCSP, constituye el objeto del recurso especial en materia de contratación y, por ende, a la competencia de este Tribunal para resolverlo, pues ambos, competencia del órgano de resolución y procedimiento de impugnación, se limitan conforme al TRLSP y las Directivas comunitarias de las que trae causa, al enjuiciamiento de la validez de los actos y trámites del procedimiento de licitación conforme a las normas que la rigen, sin extenderse a aquellas cuestiones que son extrañas al procedimiento de contratación.

En consecuencia, debe rechazarse de plano la alegación común.

En cuanto a las alegaciones contenidas exclusivamente en el recurso número 380/2014 estimamos necesario hacer una precisión formal sobre el contenido y alcance del recurso especial en materia de contratación y, por ende, sobre la competencia de este Tribunal.

El recurso especial en materia de contratación previsto en el TRLCSP, se dirige a revisar los actos del procedimiento de licitación impugnados para verificar si en ellos se produce un vicio determinante de su invalidez, ya sea nulidad o anulabilidad, no es, por tanto, un instrumento para resolver las dudas interpretativas que se les susciten a los licitadores sobre las cláusulas de los pliegos cuando de aquéllas no se deriven, bien infracciones del ordenamiento jurídico, bien lagunas o incongruencias insalvables que imposibiliten su participación en el procedimiento de adjudicación, originando posibles lesiones a los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación.

En efecto, esta facultad interpretativa general, de aclaración de dudas, está atribuida a los órganos de contratación, en el ejercicio de la prerrogativa de interpretación unilateral, siempre que su evacuación se sujete a los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, publicando para que puedan ser conocidas por todos los posibles licitadores la solución a las dudas manifestadas cuando estas sean de interés común.

Así lo previó expresamente el PCAP que rige la contratación en su cláusula décima.

Pues bien, el licitador hizo uso de esa facultad, conforme resulta del informe del órgano de contratación el 1 de mayo de 2014, no obstante lo cual y sin esperar a su contestación



interpuso el recurso, convirtiendo lo que eran meras dudas interpretativas en vicios de los pliegos a los que califica sin argumentarlo como causas de nulidad radical.

Pues bien, ninguna de las dudas planteadas tiene entidad suficiente para deducir de las mismas vulneraciones directas de precepto alguno ni tampoco la existencia de omisiones o imprecisiones tan graves que determinen la imposibilidad de formular oferta como afirma el licitador. Así resulta de la mera lectura de las impugnaciones planteadas –que llegan a la nimiedad de considerar relevante la inconcreción de si para medir la extensión en páginas de una memoria ha de contarse una o dos caras-, y de la respuesta en el informe del órgano de contratación a las más importantes de las formuladas, que recogimos en el fundamento anterior.

En fin, se trata de cuestiones que se resuelven mediante una interpretación lógica, gramatical y sistemática de las cláusulas y prescripciones, incluso algunas con la lectura atenta y precisa de las mismas, interpretación que pudo y debió realizar el licitador, en su caso, con el auxilio del órgano de contratación formulándole consulta, sin acudir a la intervención de este órgano revisor aduciendo invalideces inexistentes y no fundamentadas.

Por ello, debemos rechazar igualmente dichas alegaciones.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar los recursos interpuestos por D<sup>a</sup> María Carmen Carballedo Fernández, en nombre y representación de EMPRESA MONFORTE, S.A., AUTOBUSES URBANOS DE LUGO, S. A. (AULUSA), y ELEUTERIO LÓPEZ Y CIA, S. L., contra los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas que rigen la contratación de "Gestión del servicio público de transporte regular de viajeros en la modalidad de concesión en el Ayuntamiento de Lugo" (Expediente 13/221), licitada por el Ayuntamiento de Lugo, entidad Local del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al no ser susceptibles de impugnación por esta vía.





**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, según lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP.

**Tercero.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 Galicia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.

