



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 398/2025**

**Resolución nº 649/2025**

**Sección 2ª**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de abril de 2025.

**VISTA** la reclamación interpuesta por D. A. S. T. en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE DISCRECIONAL DE CATALUÑA (AUDICA), contra los pliegos del procedimiento para la contratación del *“servicio alternativo de transporte de viajeros por carretera entre las estaciones de Centelles-Mollet Santa Rosa, Centelles-Barcelona Fabra i Puig, Vic-Centelles-Barcelona Fabra i Puig y la Garriga-Barcelona Fabra i Puig, por corte de vía debido a obras en la infraestructura”*, expediente 2025-00334, convocado por Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A. el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El anuncio de licitación, así como los pliegos del contrato se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) en fecha 27 de febrero de 2025 y el mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea. Asimismo, se publicaron rectificaciones en fecha 20 de marzo de 2025.

**Segundo.** Contra los pliegos rectores del procedimiento presenta la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE DISCRECIONAL DE CATALUÑA reclamación en materia de contratación ante el registro electrónico general de la AGE el 20 de marzo de 2025.

**Tercero.** Requerida la entidad contratante por la Secretaría del Tribunal, ha remitido el expediente y el informe preceptuado por el artículo 56 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 (LCSP en adelante), aplicable en virtud de lo dispuesto por el artículo 121.1 del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (RDL 3/2020 en adelante) .

**Cuarto.** En fecha 3 de abril de 2025 la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, acordó suspender el procedimiento de contratación, sin que ello 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 de la reclamación la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal es competente para conocer de este Recurso de acuerdo con lo señalado en el artículo 120 del RDL 3/2020.

**Segundo.** Se ha respetado el plazo de interposición de la reclamación según lo señalado en el artículo 121 del RDL 3/2020

**Tercero.** Se trata de un contrato susceptible de reclamación visto su objeto (artículo 11) y valor estimado superior a 443.000 €, así como de una actividad impugnabile como son los pliegos según lo señalado en el artículo 119 del Real Decreto Ley 3/2020 que establece:

*“Artículo 119. Objeto de reclamaciones.*

*1. Serán susceptibles de reclamaciones en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a alguno de los contratos sujetos a este real decreto-ley, o a los acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de estos contratos, así como a los contratos basados, que pretendan concertar las entidades contratantes.*



2. Podrán ser objeto de la reclamación en materia de contratación los siguientes actos y documentos:

a) Los anuncios que sirvan como medio de convocatoria de licitación, los pliegos de condiciones y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

**Cuarto.** Toda vez que está recurriendo los pliegos de un contrato de transporte una Asociación de empresarios de transporte, visto el objeto del contrato y vistos los estatutos de la asociación aprobados el 3 de abril de 2014 que señalan en su artículo 2, entre sus fines, la defensa de los intereses de las empresas asociadas, debe reconocerse legitimación activa a la misma para interponer este recurso de acuerdo con lo señalado en el artículo 121 del RDL 3/2020 que se remite a lo señalado en el artículo 48 de la LCSP.

**Quinto.** En cuanto al fondo del asunto se recurren los pliegos por tres motivos que a continuación señalaremos:

-Por haberse establecido un CPV incorrecto a juicio del recurrente en relación con el servicio que se va a contratar, lo que pudiera afectar a los intereses y la posible presentación de empresas del sector.

-Por ser ilegal la fórmula para valorar las ofertas económicas, ya que a juicio del recurrente la llamada regla de la proporcionalidad inversa conculca el principio de proporcionalidad en la valoración de las ofertas del artículo 66.5.b) del RDL 3/2020

-Por entender que la cláusula del pliego que permite modificar los trayectos en la ejecución del contrato incluso en la inclusión de zonas relativas a otros lotes conculca el principio de delimitación del objeto del contrato del artículo 52 del Real Decreto Ley 3/2020.

**Sexto.** Comenzando por la primera de las cuestiones, dice el reclamante que el CPV es la nomenclatura que se emplea para la identificación de los contratos, señalando el artículo 3 del RDL 3/2020:



*“A los efectos de identificar las prestaciones que son objeto de los contratos regulados en este real decreto-ley, se utilizará el «Vocabulario común de contratos públicos (CPV)» aprobado por el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV).*

El CPV que se establece en el contrato es:

*60170000 - Alquiler de vehículos para el transporte de pasajeros con conductor”.*

Considera que el CPV correcto ha de ser el 60100000-9 - *Servicios de transporte por carretera*, habida cuenta de que el alcance de los trabajos (apartado 2 del pliego de especificaciones técnicas -PET en adelante-) se expresa en los siguientes términos:

*“Este servicio tiene por objeto facilitar a los clientes de Renfe Viajeros un transporte alternativo por carretera debido a la ejecución de obras de ADIF con corte de vía y suspensión del tráfico ferroviario entre las estaciones anteriormente indicadas.*

*El adjudicatario del servicio dispondrá de un servicio de autobús y, en su caso, microbús (según indicado en Anexo A y B) para la realización de los desplazamientos de los clientes de Renfe Viajeros”.*

La entidad contratante, por su parte, considera que el CPV publicado es el mismo que se ha consignado en otras licitaciones en el ámbito de Cataluña para idénticos servicios, habiendo obtenido siempre gran concurrencia de licitadores. Dice, además, que el objeto del contrato es un transporte no regular, que puede requerir de distintos tipos de vehículos para transportar a los viajeros, y es por ello por lo que se utiliza una definición más amplia que la del transporte por carretera. Señala, además que el CPV elegido no tiene relevancia en la licitación, en tanto la acreditación de la solvencia técnica se establece en los pliegos mediante la acreditación de trabajos similares, estableciendo la similitud por la coincidencia de los tres primeros dígitos del CPV, que en este caso tanto el establecido en los pliegos, como el que el reclamante considera ser más adecuado, coinciden.



Hemos dicho que es la entidad contratante la que, conocedora de las necesidades que demanda la Administración y conocedora también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores (entre otras, Resoluciones 558/2024, de 26 de abril o 89/2025 de 23 de enero).

Definido el objeto del contrato, sin embargo, la determinación del CPV que lo identifica debe ajustarse a una interpretación razonable de las descripciones de estos. Ciertamente, en muchos casos la descripción que identifica cada CPV permite que sea aplicada a prestaciones diferentes (aunque siempre con una identidad sustancial común). En estos casos la determinación del CPV debe atenerse a una interpretación sistemática de los contemplados en el Reglamento, buscando el que más adecuadamente se ajuste al objeto del contrato y teniendo presente la previsión contemplada en el artículo 132.2 de la LCSP, según la cual “[l]a contratación no será concebida con la intención de eludir los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda, ni de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios”. Como señaló la STJUE de 10 de noviembre de 2022 (C-486/21 “SHARENGO”) los códigos CPV “(...) solo representan uno de los elementos de la descripción del objeto del contrato, máxima cuando la clasificación ofrecida por el Reglamento 2195/2002 puede resultar incompleta o anticuada, habida cuenta, en particular, de los avances tecnológicos”, por lo que, concluyó, “(...) por regla general, la mención de un código CPV erróneo no tiene consecuencias. No obstante, no sucedería lo mismo si tal error constituyese un indicio de la voluntad del poder adjudicador de perjudicar los intereses de uno o de determinados operadores económicos y, por tanto, de falsear la competencia. En efecto, en ese caso se trataría del supuesto recogido en el artículo 3, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2014/23”.

Llegados a este punto, es relevante tomar en consideración la necesidad que satisface el contrato, y que se encuentra recogida en el “informe explicativo de necesidad de compra” obrante en el expediente en los siguientes términos,



*“Con motivo del inicio de la 2ª fase los trabajos previstos a realizar en la infraestructura, por parte de ADIF, para el desdoblamiento de vía en la Línea R3 de Rodalies de Catalunya, ésta sufrirá un corte en su recorrido afectando la circulación ferroviaria entre las estaciones de Mollet del Vallés y la Garriga.*

*Se hace necesario la contratación de un servicio alternativo entre las estaciones de Mollet Santa Rosa y Centelles con paradas en todas la estaciones intermedias para trasbordar y dar continuidad a los viajeros afectados por el corte en el período estimativo del 28/6/2024 al 10/7/2025, según la información de la que se dispone a día de hoy.*

*Teniendo en cuenta que es una línea de vía única, englobada en una comarca con un déficit valorable de servicio público y con un número elevado de viajeros que se desplazan a Barcelona a trabajar, se realizará simultáneamente un servicio lanzadera entre las estaciones de Centelles y La Sagrera Meridiana para dar un mejor servicio a los viajeros que realizan este recorrido evitando el trasbordo de un tren a otro en su recorrido”.*

Coherente con la necesidad expresada, el apartado 2 del pliego de especificaciones técnicas (PET en adelante) establece que “[e]ste servicio tiene por objeto facilitar a los clientes de Renfe Viajeros un transporte alternativo por carretera debido a la ejecución de obras de ADIF con corte de vía y suspensión del tráfico ferroviario entre las estaciones anteriormente indicadas”.

En definitiva, no aprecia el Tribunal que el objeto del contrato sea, como pretende el recurrente, la prestación de un servicio de transporte. El referido servicio es el que presta el órgano de contratación, para lo que requiere, por razones puntuales, disponer de vehículos que le permitan seguirlo prestando cuando no es posible hacerlo, por las razones que expone en el informe de necesidad, con sus medios habituales.

En conclusión, no aprecia el Tribunal error en la asignación del CPV atribuido al objeto del contrato por el órgano de contratación. Por lo que procede desestimar el motivo.

**Séptimo.** La siguiente cuestión que se somete a este Tribunal es la determinación de la regla para valorar las ofertas económicas.



La fórmula en cuestión, que se regula en la cláusula 10.2.2 del PCAP y, dice el recurrente, no compara la rebaja que ofrece cada oferta respecto del presupuesto de licitación del lote correspondiente (que, afirma, sería una regla de proporcionalidad pura o directa) sino que compara el ahorro ofrecido por cada oferta con el de las otras (que denomina “proporcionalidad inversa”). Además, dice, no contempla ningún factor corrector o modulador para el caso de proporciones que sean iguales al presupuesto base de licitación.

La entidad contratante considera que la fórmula considerada ha sido formulada de manera clara y objetiva, con pleno respeto a lo exigido por el artículo 66.5.b) del RDL 3/2020. Entiende que la fórmula asigna la mejor puntuación a la oferta más baja y las puntuaciones decrecen conforme el precio de la oferta aumenta.

Debemos comenzar el examen de la cuestión debatida considerando lo dispuesto por el artículo 65.5.b) del RDL 3/2020 que, en términos iguales a los regulados por el artículo 145.5.b) de la LCSP) establece lo siguiente,

*“Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de condiciones y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

*(...)*

*b) Deberán ser formulados de manera clara y objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán a la entidad contratante una libertad de decisión ilimitada”.*

Nuestra doctrina ha considerado el alcance de la exigencia de “proporcionalidad” que contempla el precepto transcrito en Resoluciones 1670/2023 de 28 de diciembre, 166/2024 de 8 de febrero, 676/2024 de 30 de mayo o 1235/2024 de 10 de octubre. En la primera de las citadas dijimos,

*“La exigencia de proporcionalidad, recogida en el artículo 145.5 de la LCSP, constituye una novedad, en tanto no venía explícitamente exigida en el derogado Real Decreto Legislativo*



*3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 150).*

*La proporcionalidad, como principio de actuación de las Administraciones Públicas (y a los efectos que nos ocupan, y por extensión, a todo el sector público) ha sido objeto de una amplia teorización en el ámbito de la actuación administrativa, especialmente en relación con los actos o disposiciones que, dictados en el ejercicio de potestades discrecionales, suponen una restricción de derechos o intereses legítimos de los particulares. De esta elaboración doctrinal y jurisprudencial podemos extraer una definición del principio adecuada a la cuestión que nos ocupa: la proporcionalidad implica idoneidad, esto es, adecuación de la actuación a la finalidad pretendida. El principio de proporcionalidad se inserta pues en el proceso de formación de la voluntad del órgano de contratación – restringiendo ya la cuestión al ámbito de la contratación pública– y, lógicamente, lo condiciona. Cuando, como hemos visto, es el caso, el órgano de contratación ejerce una potestad discrecional, se enfrenta a un supuesto de hecho no definido en la norma, que debe completar en función de las circunstancias del caso concreto. Este proceso supone, en definitiva, la aplicación de los principios que informan la contratación pública al supuesto planteado.*

*Las reflexiones precedentes nos permiten alcanzar dos conclusiones, que informarán nuestro juicio sobre la cuestión planteada:*

*a) La aplicación del principio de proporcionalidad a la conformación de los criterios de adjudicación supone que el órgano de contratación debe plasmar tanto una combinación de aquellos como de las fórmulas que los valoren idónea para la finalidad que se pretende, que no es otra, según hemos referido anteriormente, que obtener “(...) la mejor relación calidad-precio”, según postula el artículo 145.1 de la LCSP.*

*b) La idoneidad que, según postulamos, debe tener la elección de los criterios de valoración de las ofertas es, por lo tanto, una cuestión casuística.*

*En el caso que nos ocupa, el principio de proporcionalidad, tal y como lo hemos configurado en nuestras reflexiones anteriores, no es identificable plenamente con la proporcionalidad matemática. Si descendemos a la configuración del precio como criterio de adjudicación,*





*la aplicación de una fórmula proporcional pura puede dar lugar a una solución desproporcionada en el sentido visto anteriormente. Tal sería el caso cuando la conformación de la fórmula da lugar a diferencias de puntuación muy acentuadas para ofertas de precios con diferencias poco relevantes. En este caso resulta indudable que, observándose la proporcionalidad matemática, el resultado es inidóneo, puesto que el precio adquiere, de facto, un protagonismo que el órgano de contratación no le había otorgado inicialmente en el conglomerado de criterios que definen la oferta con mejor relación calidad-precio.*

*Corresponde pues al órgano de contratación, según hemos dicho, conformar los criterios de adjudicación del contrato de forma que estos sean proporcionales, esto es, idóneos para obtener la finalidad de seleccionar la oferta con mejor relación calidad-precio, y debe hacerlo, como es obvio, antes de que el procedimiento de licitación comience. En definitiva, lo que es exigible de los criterios de adjudicación, y, singularmente, en lo que nos ahora nos ocupa, el precio, es que, según las reglas de la experiencia, sean idóneos para lograr la finalidad que tienen atribuida. Dicho en otros términos, el órgano de contratación se enfrenta, en la fase de preparación del contrato, a la tarea de definir los criterios de adjudicación basándose en la finalidad que con ellos se pretende conseguir (la obtención de la mejor oferta en términos de relación calidad-precio). Para ello dispone de una serie de parámetros –definidos internamente– de lo que la “mejor relación calidad-precio” supone en el contrato para el que van a ser definidos los criterios de adjudicación y un conjunto de hipótesis (basadas en la experiencia de licitaciones anteriores o en el análisis de licitaciones celebradas por otros órganos de contratación para contratos similares) tales como número probable de licitadores, porcentajes medios habituales de baja, comportamiento habitual de los operadores económicos del sector, etc. Definidos así los criterios de valoración, deben reputarse idóneos al margen de las vicisitudes que puedan producirse en el procedimiento de licitación. Indudablemente, y si se dan los supuestos extremos que habitualmente se someten a este Tribunal para demostrar la falta de proporcionalidad de una fórmula, se pueden obtener resultados que no se ajustan al principio de proporcionalidad tal y como lo hemos definido anteriormente. Tales resultados no alteran la idoneidad original de la fórmula. De producirse, no serán habituales (no parece razonable pensar que, como regla general, a la licitación concurrirán solo dos licitadores, uno al tipo y el otro con una baja de un euro, supuesto que casi podríamos considerar*

*estándar entre los que suelen ser esgrimidos por los recurrentes cuando impugnan las fórmulas de valoración) y, en caso de producirse, nos encontraríamos ante un supuesto de conflicto entre dos principios rectores de la licitación (el de igualdad de trato y el de proporcionalidad) que debe dirimirse en favor del primero.*

*Y es, llegados a este punto, donde adquiere su significado la exigencia contemplada en el artículo 116.4 de la LCSP de que se justifiquen adecuadamente “(...) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato (...)”.*

En definitiva, el Tribunal entiende que la exigencia de proporcionalidad contemplado tanto en la LCSP como en el RDL 3/2020 no va referida a la proporcionalidad matemática, sino que apela a la idoneidad del criterio, considerado en relación con los demás definidos por el órgano de contratación, para adjudicar el contrato a la oferta que tenga la mejor calidad-precio (artículos 145.1 de la LCSP y 65.1 del RDL 3/2020). A estos efectos, adquiere especial relevancia la exigencia contemplada en el artículo 116.4 de la LCSP, que en su apartado c) exige que se justifiquen adecuadamente, entre otros extremos, “(...) los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato”.

Expuesta nuestra doctrina, podemos abordar las dos tachas de legalidad que el recurrente encuentra en el criterio cuestionado, que, en síntesis, son: (i) que no observa la proporcionalidad matemática (que el recurrente denomina “pura o directa”) entre las bajas ofertadas y la puntuación obtenida y (ii) que atribuye puntuación a las ofertas que no ofrezcan baja alguna sobre el presupuesto base de licitación.

Los efectos advertidos por el recurrente son ciertos, aunque no hacen a la fórmula en cuestión contraria a las exigencias de la LCSP. En efecto, y en términos estrictamente matemáticos, la fórmula empleada por la entidad contratante para valorar las ofertas económicas atempera la atribución de puntos en función de las bajas (conformando, en términos gráficos, una curva frente a la recta que obtendríamos de aplicar la fórmula sobre las bajas); por otro lado, la aplicación de la fórmula dará lugar a que una eventual oferta ajustada al tipo de licitación reciba siempre puntuación, mayor cuanto menor sea la mayor baja ofertada en el procedimiento de licitación.

Tales efectos no deben ser, a juicio del Tribunal, reputados sin más contrarios a la LCSP. En efecto, si, como hemos señalado anteriormente, nuestra doctrina identifica la “proporcionalidad” con la idoneidad del criterio (considerado en relación con los demás definidos por el órgano de contratación) para alcanzar el objetivo último de estos, que no es otro que el de que el órgano de contratación adjudique el contrato a la oferta con mejor relación “calidad-precio”, la condición de legalidad debe derivarse no de la adecuación del criterio a una determinada relación matemática, sino a su idoneidad (prima facie, habida cuenta que la entidad contratante no tiene, obviamente, información sobre el desarrollo del procedimiento de licitación y solo puede actuar en base a juicios de experiencia) para conseguir la mejor relación calidad-precio.

**Octavo.** Por último, plantea el recurrente la ilegalidad de una cláusula del pliego que determina a su juicio la posibilidad de alterar el objeto del contrato, al señalar la Cláusula 8:

*“Los vehículos asignados al servicio regular en cada lote, esto es, tanto los vehículos de reserva como el resto de vehículos, podrán ser requeridos por Renfe Viajeros para realizar los trayectos de cualquiera de los lotes de este expediente, así como cualquier otro trayecto modificado o nuevo derivado de las obras en la infraestructura que afecten a la operación del servicio en la R3 de Rodalies. Asimismo, los autobuses del mercado medieval podrán realizar los trayectos definidos para el Lote 1 y el Lote 2”.*

A juicio de la entidad contratante esto no conculca la necesaria determinación del objeto del contrato ya que, si bien el mismo está dividido en lotes, en el PCAP se prevé que estas variaciones que pudieran surgir se abonarán efectivamente a los adjudicatarios del contrato al recogerse de manera expresa.

*“Si los trayectos definidos tuvieran que ser modificados en su origen y/o en su destino y/o en alguna parada del recorrido, por las necesidades del servicio, implicando un aumento o reducción de las horas o kilómetros respecto al recorrido inicial, el importe a abonar se calculará tomando las horas o kilómetros del nuevo trayecto, multiplicados por el precio ofertado”.*

El análisis de esta cuestión requiere traer a colación lo señalado en el artículo 52 del RDL 3/2020 que determina el objeto de los contratos:

“1. El objeto de los contratos sujetos a este real decreto-ley deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que corresponda.

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 el artículo 65.

No obstante lo anterior, la entidad contratante 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, la entidad contratante 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.*

*4. Cuando la entidad contratante proceda a la división en lotes del objeto del contrato, esta podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolo debidamente en el expediente:*

*a) Limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador pueda presentar oferta.*

*b) Limitar el número máximo de lotes que puedan adjudicarse a cada licitador.*

*Cuando la entidad contratante considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio que sirva como medio de convocatoria de licitación o en el caso de que el medio de convocatoria de licitación sea un anuncio sobre la existencia de un sistema de clasificación, en la invitación a licitar o a negociar; y, en todo caso, en el pliego de condiciones.*

*Cuando se introduzca la limitación a que se refiere el apartado b) anterior, además deberán incluirse en los pliegos de condiciones los criterios o normas que se aplicarán cuando, como consecuencia de la aplicación de los criterios de adjudicación, un licitador pueda resultar adjudicatario de un número de lotes que exceda el máximo indicado en el anuncio o en la invitación a licitar o a negociar, según el caso, y en el pliego de condiciones. Estos criterios o normas en todo caso deberán ser objetivos y no discriminatorios.*

*Salvo lo que disponga el pliego de condiciones, a efectos de las limitaciones previstas en las letras a) y b) anteriores, en las agrupaciones de empresarios serán estas y no sus componentes las consideradas candidato o licitador.*

*Podrá reservarse alguno o algunos de los lotes para Centros Especiales de Empleo o para empresas de inserción, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, de conformidad con lo dispuesto*



en el artículo 65.1. Igualmente se podrán reservar lotes a favor de las entidades a que se refiere el artículo 65.2, en las condiciones establecidas en el citado artículo.

5. Cuando la entidad contratante hubiera decidido proceder a la división en lotes del objeto del contrato y, además, permitir que pueda adjudicarse más de un lote al mismo licitador, aquella podrá adjudicar a una oferta que combine varios lotes o todos los lotes, siempre y cuando se cumplan todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a) Que esta posibilidad se hubiere establecido en el pliego de condiciones y se recoja en el anuncio que sirva como medio de convocatoria de licitación o, en el caso de que el medio de convocatoria de licitación sea un anuncio sobre la existencia de un sistema de clasificación, en la invitación a licitar o a negociar. Dicha previsión deberá concretar la combinación o combinaciones que se admitirán en su caso, así como la solvencia y capacidad exigida en cada una de ellas.

b) Que se trate de supuestos en que existan varios criterios de adjudicación.

c) Que previamente se lleve a cabo una evaluación comparativa para determinar si las ofertas presentadas por un licitador concreto para una combinación particular de lotes cumpliría mejor, en conjunto, los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones con respecto a dichos lotes que las ofertas presentadas para los lotes separados de que se trate, considerados aisladamente.

d) Que los empresarios acrediten la solvencia económica, financiera y técnica correspondiente al conjunto de lotes.

6. Cuando se proceda a la división en lotes, las normas procedimentales y de publicidad que deben aplicarse en la adjudicación de cada lote o prestación diferenciada se determinarán en función del valor acumulado del conjunto, calculado según lo establecido en el artículo 4.12, salvo que se dé alguna de las excepciones citadas en el mismo.

7. En los contratos adjudicados por lotes, y salvo que se establezca otra previsión en el pliego de condiciones que rija el contrato, cada lote constituirá un contrato, salvo en casos

*en que se presenten las ofertas que combinen varios lotes o todos los lotes a que se refiere el apartado 4 anterior, en los que todas las ofertas constituirán un contrato”.*

A la vista del tenor literal del artículo y del pliego debemos acoger el motivo de recurso. En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal que el objeto de los contratos debe ser determinado, pues es una exigencia para respetar el principio de igualdad entre licitadores. Solo si se conoce de antemano cuál va a ser el objeto, en este caso, el servicio a prestar se podrá formular una oferta con las debidas garantías que, en definitiva, redundará en una mejor ejecución del contrato. Es cierto que, como señala la entidad contratante, en ocasiones todas y cada una de las implicaciones del servicio no se podrán establecer o detallar con anterioridad, admitiéndose sin duda que exista cierta flexibilidad en alguna de las cuestiones a satisfacer con la licitación. En este caso concreto, al establecerse este servicio para suplir el servicio de trenes por la ejecución de una obra, indudablemente las implicaciones de tal obra y las incidencias que en ella puedan surgir (algo muy habitual) incidirá en el servicio a prestarse, por lo que algunas paradas, trayectos etc. podrían verse modificados. Esto es algo que resulta aceptable, y esto precisamente se prevé con esa cláusula que señala la entidad contratante en su informe. En caso de existir algún cambio y la determinación total del precio del contrato vendrá establecido por los kilómetros efectivamente realizados. Hasta aquí todo parece correcto y respeta la legalidad vigente en los términos vistos.

Ahora bien, existe una cláusula señalada en el recurso en la que se prevé no alguna modificación de trayecto, paradas etc. que pudiera ser asumible y comprensible. Se prevé un cambio entre los lotes en los que está dividido el contrato. En efecto se llega a señalar que los cambios podrán afectar incluso a los trayectos establecidos para cada lote lo que en definitiva implicaría que, extendiendo en mucho del ius variando que se permite a la entidad contratante, un licitador que ha ofertado a un lote determinado sea compelido a cubrir trayectos de otro lote distinto respecto del cual no ha presentado oferta. Esta posibilidad debe ser rechazada y por lo tanto ser anulado este aspecto del pliego. Incluso, más adelante se llega a señalar en el pliego:

*“Las paradas, la ubicación de éstas, las carreteras por donde desplazarse entre paradas y la ubicación de los autobuses de reserva, se facilitará antes del inicio de la prestación de*



*los servicios. Asimismo, una vez comenzado el servicio, Renfe Viajeros podrá comunicar a los contratistas modificaciones de las paradas, su ubicación, modificaciones de trayectos o la ubicación de los autobuses de reserva, que sean necesarias como consecuencia de la ejecución de las obras de la R3 que se llevarán a cabo, así como por cualquier otra incidencia que requiera dichas modificaciones para la correcta prestación del servicio en atención a las necesidades de Renfe Viajeros, y todo ello, con independencia de las paradas, los trayectos y los autobuses que se hayan asignado inicialmente a cada lote".*

La división del contrato por lotes se erige como el escenario preferido en la LCSP y en el RDL 3/2020 de manera que, en caso de que no pueda dividirse en lotes se tendrá que justificar debidamente en el expediente. Esos lotes integran según lo establecido en el artículo 52 el objeto del contrato, ya que determinan qué prestaciones cada empresario está dispuesto a asumir con la presentación de su oferta. Y esa oferta, tal y como consta además en el PCAP, se va a referir a cada uno de esos lotes, siendo una hoja de Excel diferente para cada uno de los lotes. Por ello, ningún sentido tiene que después se diga que esos lotes podrán ser modificados según necesidades, y que un licitador que ha ofertado, que ha adquirido con la entidad contratante el compromiso de realizar la prestación relativa a un lote pueda ser compelido a realizar servicios de otros lotes respecto de los cuales no tuvo interés alguno en realizar.

Es por ello por lo que este motivo de recurso debe merecer también favorable acogida, y deben anularse las cláusulas del pliego que determinan la posibilidad de modificar los lotes durante la ejecución del contrato ya que esto conculca el principio de igualdad y la necesaria determinación del objeto del contrato previsto en el artículo 52 del RDL 3/2020

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A. S. T. en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE DISCRECIONAL DE CATALUÑA (AUDICA), contra los pliegos del procedimiento para la contratación del "servicio alternativo





*de transporte de viajeros por carretera entre las estaciones de Centelles-Mollet Santa Rosa, Centelles-Barcelona Fabra i Puig, Vic-Centelles-Barcelona Fabra i Puig y la Garriga-Barcelona Fabra i Puig, por corte de vía debido a obras en la infraestructura”, expediente 2025-00334, convocado por Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A., y anular la cláusula 10.2.2 del pliego de condiciones particulares y la previsión siguiente de la cláusula 8.3 del referido pliego:*

*“Los vehículos asignados al servicio regular en cada lote, esto es, tanto los vehículos de reserva como el resto de los vehículos, podrán ser requeridos por Renfe Viajeros para realizar los trayectos de cualquiera de los lotes de este expediente, así como cualquier otro trayecto modificado o nuevo derivado de las obras en la infraestructura que afecten a la operación del servicio en la R3 de Rodalies. Asimismo, los autobuses del mercado medieval podrán realizar los trayectos definidos para el Lote 1 y el Lote 2.”.*

**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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES