



Expediente: 26/2021

ACUERDO 46/2021, de 11 de mayo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se resuelve la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por LIMUTAXI, S.L. frente a la Resolución 140/2021, de 13 de abril, de la Directora General de Recursos Educativos, por la que se adjudican los lotes del contrato “*Servicio de Transporte Escolar (14 rutas) en vehículos de más de 9 plazas para el curso 2020/2021*”.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Dirección General de Recursos Educativos del Departamento de Educación del Gobierno de Navarra publicó el 9 de diciembre de 2020 en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “*Servicio de Transporte Escolar (14 rutas) en vehículos de más de 9 plazas para el curso 2020/2021*”.

El objeto de dicho contrato se divide en 14 lotes, habiendo concurrido LIMUTAXI, S.L. a los lotes 7, 10, 11, 12, 13 y 14.

SEGUNDO.- Con fecha 15 de marzo de 2021, la Mesa de Contratación procedió a admitir a los licitadores presentados a cada uno de los lotes, produciéndose el 23 de marzo la apertura de sus ofertas (sobre BC).

El resultado en cada uno de los lotes a los que concurrió LIMUTAXI, S.L. fue el siguiente:

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
	LIMUTAXI,	50	30	10	0	90	

7	S.L.						LIMUTAXI, S.L.
	EUGENIO DIEZ, S.A.	31,07	30	10	6	77,07	
	FONSECA BUS, S.L.	2,53	15	10	4	31,53	

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
10	LA TAFALLESA	49,27	0	10	0	59,27	FONSECA BUS, S.L.
	LIMUTAXI, S.L.	50	0	10	0	60	
	AUTOCARES FELIX GASTON, S.L.	18,75	30	10	6	64,75	
	FONSECA BUS, S.L.	50	30	10	6	96	

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
11	LIMUTAXI, S.L.	50	15	10	0	75	EUGENIO DIEZ, S.A.
	CONDA	0,05	15	10	8	33,05	
	EUGENIO DIEZ, S.A.	33,94	30	10	6	79,94	
	AUTOBUSES LATASA, S.L.	28,25	30	10	6	74,25	
	FONSECA BUS, S.L.	3,25	15	10	6	34,25	

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
12	LIMUTAXI, S.L.	50	15	10	0	75	EUGENIO DIEZ, S.A.
	CONDA	0,25	0	10	0	10,25	
	EUGENIO DIEZ, S.A.	33,86	30	10	4	77,86	
	FONSECA BUS, S.L.	3,69	15	10	4	32,69	

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
13	LIMUTAXI, S.L.	9,98	15	10	0	34,98	FONSECA BUS, S.L.
	FONSECA BUS, S.L.	50	30	10	6	96	

LOTE	LICITADOR	Puntuación económica (hasta 50)	Kilometraje (30/15/0)	Carácter social – Tacógrafo (10)	Clasificación medioambiental (10/8/6/4/0)	PUNTUACIÓN TOTAL	ADJUDICATARIO
14	LIMUTAXI, S.L.	50	30	10	0	90	LIMUTAXI, S.L.
	EUGENIO DIEZ, S.A.	31,20	30	10	6	77,20	
	FONSECA BUS, S.L.	2,19	0	10	4	16,19	

El 7 de abril la Mesa de Contratación procedió a examinar la documentación presentada por los licitadores con carácter previo a la adjudicación de los diferentes lotes del contrato.

TERCERO.- Por la Resolución 140/2021, de 13 de abril, de la Directora General de Recursos Educativos, se adjudicaron los distintos lotes del contrato, adjudicándose los lotes 7 y 14 a LIMUTAXI, S.L., los lotes 10 y 13 a FONSECA BUS, S.L., y los lotes 11 y 12 a EUGENIO DIEZ, S.A.

CUARTO.- Con fecha 19 de abril de 2021, LIMUTAXI, S.L. interpuso una reclamación especial en materia de contratación pública frente a la citada resolución, en la que alega lo siguiente:

1ª. Que, de acuerdo con lo especificado para el anexo 5 en el punto 9.2 de las bases reguladoras del contrato, presentó certificado completo expedido por la DGT, en el que se hace constar tanto el kilometraje, como la clasificación medioambiental del vehículo conforme a la Normativa Europea sobre emisiones para vehículos (EURO), adjuntándose copia de las certificaciones emitidas por la DGT como documentos números 3 al 9.

2ª. Que, al mismo tiempo, en dicha oferta se presentó el anexo V, cumplimentado de acuerdo con la clasificación energética de la DGT (documento 10).

3ª. Que en el certificado emitido por la DGT viene reflejada la clasificación con la normativa europea y en el Anexo V con la clasificación española, adjuntándose cuadro de equivalencias de distintivo ambiental entre la normativa europea (EURO) y la nacional, facilitada por la DGT en su página web (documento 11).

4ª. Que por la Resolución 140/2021 han resultado adjudicatarios de los lotes 7 y 14, pero no de los lotes 10 a 13, habiendo observado en el anexo del acta 3 (de apertura del sobre BC) que no se les ha puntuado la calificación ambiental en ninguno de los lotes presentados, pese a su cumplimiento en la presentación de la documentación requerida (certificado DGT adjunto a la reclamación).

Solicita, atendiendo a lo expuesto, que se anule la adjudicación de los servicios del transporte escolar y se proceda a la revisión de las puntuaciones otorgadas, de

acuerdo con los hechos expuestos. Asimismo, solicita la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada, conforme al artículo 125 de la LFCP.

QUINTO.- El 19 de abril, este Tribunal remitió al reclamante y al órgano de contratación un oficio en el que se señala que con la interposición de la reclamación se produce la suspensión automática del acto impugnado, conforme al artículo 124.4 de la LFCP, sin que proceda resolver expresamente sobre la solicitud formulada con tal objeto.

SEXTO.- El 21 de abril el órgano de contratación remitió el expediente y presentó un escrito de alegaciones, en cumplimiento del artículo 126.4 de la LFCP, en el que señala lo siguiente:

1ª. Que en la página 9 de las bases reguladoras (punto 9.2 Forma y contenido de las proposiciones. Contenido del sobre BC “Propuesta criterios cuantificables mediante fórmula”, apartado 5-Anexo V), se indica lo siguiente:

*“Para acreditar las características de los vehículos señalados en el anexo V los licitadores deberán aportar en el momento de presentación de ofertas la siguiente documentación:*

*1- Kilometraje (durante el plazo de presentación de ofertas): Los kilómetros de los vehículos se deberán documentar durante el plazo de presentación de ofertas mediante certificación emitida por la Dirección General de Tráfico. Si dicha certificación no fuera posible o si en la misma no constasen los kilómetros, la empresa licitadora deberá presentar una declaración responsable en la que consten los kilómetros de cada vehículo junto con un tique de impresión de las actividades diarias registradas en el tacógrafo digital (o en su caso, copia de los discos diagrama) de los vehículos, relativas en todo caso al plazo de presentación de ofertas.*

*2- Clasificación medioambiental: Presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT, con la matrícula de cada vehículo, de la clasificación de su potencial contaminante. (ANEXO II del RD 2822/1998 por el que se aprueba el*

*Reglamento General de Vehículos), realizada durante el plazo de presentación de ofertas.”*

Asimismo, el anexo V indica: “*(Debe adjuntarse documentación acreditativa de los kilómetros y de la clasificación energética de los vehículos reseñados, de acuerdo con lo recogido en la cláusula 9.2/Contenido Sobre BC/5- Anexo V)*”.

2ª. Que la clasificación energética de los vehículos se considera respecto a lo establecido en el Real Decreto 2822/1998, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, que establece en su anexo II, apartado E, la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante en cinco categorías:

- a) Vehículos 0 emisiones.
- b) Vehículos ECO.
- c) Vehículos C.
- d) Vehículos B.
- e) Vehículos A.

3ª. Que el documento presentado por LIMUTAXI no es la consulta específica a la DGT con el potencial contaminante, sino un informe del vehículo que, precisamente, es el que se pide para justificar el punto 9.2 kilometraje, en el que se incluye la información técnica del vehículo, en la que se indica un “nivel de emisiones”.

4ª. Que lo que se pide para determinar la clasificación energética de cada vehículo, de acuerdo a las categorías establecidas en el anexo II del Real Decreto 2822/1998, es la “*Presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT*”, como han presentado el resto de licitadores.

Concluye que, en base a lo expuesto, la Mesa de Contratación determinó no asignar los puntos relativos a los criterios medioambientales por no haber presentado la documentación requerida en las bases que los acredita.

En el expediente remitido consta un acta 5 de la Mesa de Contratación, de 20 de abril, en la que se señala lo siguiente:

*“Ante el recurso presentado por Limutaxi S.L. (B31584493), la Mesa de Contratación declara que:*

- *En las bases reguladoras de la licitación, en su punto 9.2, se especifica cómo el licitador debe acreditar la clasificación medioambiental de sus vehículos:*

*“2- Clasificación medioambiental: Presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT, con la matrícula de cada vehículo, de la clasificación de su potencial contaminante. (ANEXO II del RD 2822/1998 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos), realizada durante el plazo de presentación de ofertas.”*

- *Limutaxi S.L. no ha presentado la acreditación requerida en ninguno de los lotes a los que ha presentado oferta.*

- *Ante la falta de acreditación de la clasificación medioambiental de sus vehículos, se le ha otorgado 0 puntos en el criterio medioambiental en todos los lotes a los que ha presentado oferta”.*

SÉPTIMO.- El 22 de abril se solicitó al órgano de contratación que procediera a completar el expediente remitido, mediante la aportación de las ofertas que los licitadores distintos del reclamante presentaron a los lotes a los que concurrió este.

El 23 de abril el órgano de contratación presentó la documentación solicitada.

OCTAVO.- El 26 de abril se dio traslado de la reclamación a las demás personas interesadas para que alegasen lo que estimasen oportuno, conforme al artículo 126.5 de la LFCP, habiéndose presentado alegaciones por parte de FONSECA BUS, S.L., con fecha 26 de abril, y EUGENIO DIEZ, S.A, con fecha 28 de abril.

FONSECA BUS, S.L. alega lo siguiente:

1ª. Que la oferta presentada por LIMUTAXI, S.L. no cumple lo establecido en el pliego de condiciones respecto a la valoración de los criterios medioambientales, así como que la pretensión de que se realice una nueva valoración excede notoriamente las pretensiones formulables en una reclamación especial en materia de contratación.

2ª. Que dicha empresa no ha adjuntado los certificados medioambientales de la consulta telemática realizada a la DGT de las matrículas presentadas en el anexo V, por lo que están de acuerdo con la decisión de la Mesa de Contratación de no puntuar este criterio al no considerarlo justificado, mientras que el resto de empresas licitadoras sí han presentado lo estipulado en las bases reguladoras.

En relación con lo anterior, transcribe parcialmente un acuerdo que no cita, concluyendo que la función de este Tribunal, en relación con la impugnación de las valoraciones otorgadas a las distintas propuestas, no es suplantar el acierto técnico en dicha valoración, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con el pliego y suficientemente motivada, señalando que en el presente caso no se alega ni concurre ninguna arbitrariedad, error patente o irracionalidad.

3ª. Que de los seis lotes en los que concurren FONSECA BUS, S.L. y LIMUTAXI, S.L., aquel ha sido propuesto como adjudicatario exclusivamente en los lotes 10 y 13, y que las valoraciones técnicas en ambos lotes han presentado unas diferencias de 36 y 61,2 puntos a favor de FONSECA BUS, S.L., por lo que, independientemente de que se hubiesen valorado los criterios medioambientales en las ofertas de LIMUTAXI, S.L., no hubiese sido propuesta como adjudicataria en ninguno de los casos, dado que el resultado final no cambiaría.

Concluye señalando que la pretensión formulada (de nueva valoración) es ajena a las previsiones legales y que la valoración está justificada, no incurriendo la decisión ni en arbitrariedad, ni en vulneración de principio general del derecho o discriminación, ni arbitrariedad, entrando en el ámbito de la discrecionalidad técnica, por lo que solicita la desestimación de la reclamación.



EUGENIO DIEZ, S.A. alega lo siguiente:

1ª. Que las bases o pliego de contratación, lex inter partes, establecían claramente la forma y el contenido de las proposiciones a efectos de valorar dicho criterio, y que el documento aportado por la recurrente es un informe de vehículo, pero no la consulta telemática realizada ante la DGT con matrícula de cada vehículo de la clasificación de su potencial contaminante, de acuerdo con el anexo II del Real Decreto 2822/1998.

2ª. Que, conforme al Acuerdo 124/2020, de este Tribunal, “la omisión de la documentación citada no puede ser calificada como un error material o meramente formal de la oferta y, por tanto, susceptible de subsanación, pues su enmienda requeriría un juicio valorativo que, además de poder ser objeto de distintas interpretaciones - toda vez que bien pudiera suceder que se optase por aportar como personal cualificado adicional en caso de ser necesario trabajadores con experiencia inferior al año establecido como mínimo en la formulación del criterio de adjudicación – está vetado a la Mesa de Contratación, debiendo, por tanto, atribuirse a la falta de diligencia del licitador al elaborar la proposición presentada; lo que si bien, como se ha apuntado, no determina, de manera automática, su exclusión del procedimiento sí puede tener incidencia en la valoración que del criterio se realice, como así ha sucedido”.

Solicita, por ello, la desestimación de la reclamación interpuesta.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme a lo previsto en el artículo 4.1.b) de la LFCP, la misma se aplicará a los contratos públicos celebrados por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y, de acuerdo con el artículo 122.2 de la misma norma, son susceptibles de impugnación los actos de adjudicación.

SEGUNDO.- La reclamación se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato y, en particular, de los criterios de adjudicación fijados y aplicados, conforme al artículo 124.3.c) de la LFCP.

TERCERO.- La interposición de la reclamación se ha realizado en la forma y dentro del plazo legalmente previstos en los artículos 126.1 y 124.2.b) de la LFCP.

CUARTO.- Impugna la reclamante la Resolución 140/2021, de 13 de abril, de la Directora General de Recursos Educativos, por la que se adjudican los lotes del contrato “Servicio de Transporte Escolar (14 rutas) en vehículos de más de 9 plazas para el curso 2020/2021”; si bien el hecho de que no presentara oferta a todos ellos, así como el resultado por ésta obtenido en algunos lotes obligan a detenerse en el análisis de la legitimación activa que ostenta para el ejercicio de la acción de impugnación; presupuesto procesal del que depende la admisibilidad misma de la acción ejercitada, cuyo examen constituye una cuestión de orden público apreciable de oficio por este Tribunal.

Respecto a la legitimación activa para la interposición de la reclamación especial en materia de contratación pública, dispone el artículo 123.1 LFCP que *“La reclamación especial podrá ser interpuesta por cualquier persona que acredite un interés directo o legítimo. También podrá ser interpuesta por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna siempre que sea para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que éstas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación”.*

Tal y como indicamos, entre otros, en nuestro Acuerdo 79/2019, de 11 de octubre, lo relevante a efectos de que exista esta legitimación es que exista un interés

directo o indirecto con el resultado de la reclamación especial, de manera que la actuación impugnada pueda repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso y no simplemente de forma hipotética o previsible, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; resultando así que el primer interés que se puede reconocer a quien interpone un reclamación de este tipo, se encuentra en resultar adjudicatario del contrato, si bien no el único, aunque también en estos supuestos relativos a un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la defensa de la legalidad.

Apuntamos también que el interés de quien reclama para ser legítimo ha de estar conectado con el objeto del proceso, pues la legitimación no es genérica sino concreta, y la legitimatio ad causam conlleva la necesidad de constatar la interrelación existente entre el interés legítimo invocado y el objeto de la pretensión (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 14 octubre de 2003), de modo que ha de ser de la estimación de la pretensión de la que derive la ventaja inmediata, real y efectiva, que permite calificar el interés como legítimo.

En el caso concreto que nos ocupa, la reclamante ha participado en el procedimiento al que se contrae la presente reclamación, presentando oferta a los lotes 7, 10, 11, 12, 13 y 14; resultando ser adjudicataria de los lotes 7 y 14, y tercera y segunda clasificada, respectivamente, en los lotes 10 y 13.

Así las cosas, por un lado, y respecto a los lotes 7 y 14, cuya adjudicación ha recaído a favor de la reclamante, debemos advertir que quien resulta adjudicatario no está legitimado activamente para recurrir tal adjudicación, por cuanto carece de interés alguno, al no existir perjuicio o afectación a sus derechos o intereses legítimos, ya que el presupuesto esencial de la legitimación para ejercer acciones en vía administrativa o judicial es la existencia de una discrepancia u objeto litigioso que, por definición, está ausente cuando el licitador logra la adjudicación del contrato al que aspiraba, que además, es un acto que le resulta favorable.

Por otro lado, la reclamante carece de legitimación no sólo para impugnar la adjudicación de aquéllos lotes en los que no ha presentado oferta - pues respecto a éstos resulta patente que, al no haber concurrido, no obtendría beneficio inmediato o cierto alguno con la estimación de su reclamación - sino también respecto a aquellos otros en los que su posición en el orden de prelación de las ofertas, ante la hipotética estimación de la reclamación no le permitiría ser adjudicataria del contrato.

En este sentido, y en lo que respecta al Lote 10 debe advertirse que la reclamante ha resultado tercera clasificada con una valoración de 60 puntos, frente a los 64,75 y 96 que han obtenido las dos primeras clasificadas, respectivamente. De igual modo, en el Lote 13, al que únicamente concurren dos licitadoras, ha resultado clasificada en segundo lugar con 34,98 puntos frente a los 96 obtenidos por la mercantil que ha resultado adjudicataria.

Partiendo de tal circunstancia, lo cierto es que la reclamante en ningún momento cuestiona la valoración de las ofertas del resto de las empresas que han concurrido a dichos Lotes, limitándose a impugnar tales adjudicaciones sobre la base o en atención, exclusivamente, a la valoración que a su oferta se ha otorgado en relación a los criterios de adjudicación de carácter medioambiental a los que el pliego regulador atribuye una puntuación máxima de 10 puntos. Resultando así que la reclamante no obtendrá beneficio inmediato o cierto alguno de una eventual estimación de la reclamación, ya que no podría resultar, en modo alguno, adjudicataria del contrato, pues la diferencia de puntuación respecto a las otras interesadas – cuya valoración, repetimos, no recurre – es bien superior a la puntuación máxima que cabe obtener del criterio de adjudicación cuya aplicación cuestiona; de ahí que la misma carezca de interés legítimo para impugnar la adjudicación de dichos lotes, puesto que no ostenta un interés legítimo concreto que se vaya a ver beneficiado por la eventual estimación de la reclamación. Motivo por el cual, debe inadmitirse también la reclamación respecto de estos lotes

Así pues, y recapitulando, sólo cabe apreciar la concurrencia de legitimación activa de la reclamante para impugnar la adjudicación de los lotes 11 y 12; debiéndose

inadmitir la reclamación formulada respecto de la adjudicación del resto de los lotes del contrato de referencia.

QUINTO.- Entrando en las cuestiones de fondo planteadas, denuncia la reclamante, como único motivo de impugnación, que su oferta no ha recibido puntuación en lo que al criterio de adjudicación de carácter medioambiental se refiere, a pesar de haber presentado la documentación requerida a estos efectos, a saber, la certificación emitida por la DGT que refleja la clasificación con arreglo a la normativa europea, así como el Anexo V del pliego debidamente cumplimentado indicando la clasificación energética de cada vehículo conforme a la clasificación española.

Opone la entidad contratante, en defensa de la legalidad del acto objeto de impugnación, que la cláusula 9.2 del pliego regulador exige, para determinar la clasificación energética de cada vehículo, la presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT; extremo que no fue cumplimentado por la reclamante y que ha determinado que no obtuviera puntuación en lo que a los criterios medioambientales se refiere. Consideraciones que, asimismo, comparten las terceras interesadas que han comparecido en el presente procedimiento interesando, por tales razones, la desestimación de la reclamación interpuesta.

Expuestas de manera sucinta las posiciones de las partes, y a la vista del objeto de la controversia planteada, debemos recordar que la descripción de los criterios de adjudicación, la determinación de las reglas de ponderación y las fórmulas objetivas de valoración de los mismos deben quedar fijados con el necesario nivel de concreción en el pliego regulador, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la Mesa de Contratación. Esta previa concreción de los criterios de adjudicación en el pliego constituye un elemento esencial, pues como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a

los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

En relación con los criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas, también hemos señalado, con cita de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2011, que la discrecionalidad de la Administración en relación con los criterios automáticos se agota en la redacción del pliego, pues una vez publicado éste carece de discrecionalidad alguna para su aplicación, en la medida en que *“si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso (SsTS de 28 de Junio de 2.004, recurso de casación 7106/00, y de 24 de Enero de 2.006, recurso de casación 7645/00).”*

Sentado lo anterior, cabe recordar que el Pliego Regulator constituye la ley del contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación, que constituye - auténtica *lex contractus* -, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación.

Sobre la vinculación al Pliego Regulator del Contrato, la Sentencia 442/2018, de 21 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, razona que *“como ha señalado la jurisprudencia, los Pliegos de cláusulas administrativas particulares constituyen una verdadera ley contractual. Así, la STS de 17-10-2000 (ROJ: STS 7424/2000 - ECLI:ES:TS:2000:7424) Recurso: 3171/1995 | Ponente: Juan José González Rivas señala que es “doctrina jurisprudencial reiterada (sentencias de 10 de marzo de 1982, 23 de enero de 1985, 18 de noviembre de 1987, 6 de febrero de 1988 y*

*20 de julio de 1988, entre otras) que el Pliego de Condiciones es la Ley del Contrato, por lo que ha de estarse siempre a lo que se consigne en él respecto del cumplimiento del mismo, teniendo en cuenta que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en los Pliegos de Condiciones, puesto que en la contratación se regulan los derechos y obligaciones de la contrata, dando lugar a lo que se considera la Ley del Contrato (criterio jurisprudencial reiterado desde las sentencias de 29 de enero de 1950, 17 de octubre de 1957, 13 de febrero de 1958, 27 de abril de 1964, 4 de mayo de 1968 y 18 de octubre de 1978, entre otras), teniendo en cuenta, en todo caso, la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, puesto que el artículo 3.1 del Título Preliminar prevé que la interpretación de las normas ha de basarse en el sentido propio de las palabras”.*

*En el mismo sentido, la STS, Sec. 7a, de 25 de junio de 2012, RC 1790/2009, establece que: “Como hemos dicho en las Sentencias de 18 de julio de 2008 (casación 3527/2006) y 13 de marzo de 2008 (casación 3405/2005), los Pliegos Particulares constituyen una verdadera ley contractual, ya que en ellos se articulan las cláusulas constitutivas de las obligaciones y derechos de las partes que ofrecen para estas carácter de Ley”. Esta Sala también acoge esta doctrina en la sentencia nº 209/2017, de 4 de mayo de 2017, Rec. 187/2016, entre otras, en la que se establece que: “En definitiva el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, se califica por la jurisprudencia como "auténtica ley del contrato" al recoger los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes en sus aspectos jurídicos, económicos y administrativos. La relevancia del Pliego es debida a que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en ellos”.*

*En este sentido, tal y como indicamos, entre otros en nuestro Acuerdo 79/2017, de 13 de diciembre, “(...) De esta consideración de los pliegos como ley del contrato deriva su carácter vinculante, tanto para la entidad contratante que los ha aprobado como para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, y la imposibilidad de apartarse de ellos o proceder a su modificación, si no es a través de alguno de los cauces que el ordenamiento jurídico articula para ello. Esto también*

*significa que de no haber sido los pliegos impugnados en tiempo y forma y anulada alguna de sus cláusulas, deben ser aplicadas todas ellas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno derecho (ultimo inciso del articulo 213.2 LFCP)(...)”. Carácter vinculante que determina, obviamente, la obligación de las personas licitadoras de respetar las previsiones del citado documento contractual en relación con la forma y contenido de las proposiciones.*

SEXTO.- Expuesta la doctrina a tener en cuenta en la resolución de la controversia planteada a través de la reclamación interpuesta, su aplicación al caso concreto impone, en primer término, analizar las previsiones contenidas en el Pliego Regulador del Contrato en relación con el criterio de adjudicación cuya valoración cuestiona la reclamante; lo exige la remisión a la cláusula undécima del citado documento contractual que, entre los criterios de adjudicación de carácter cuantitativo, contempla el siguiente: “3. *Criterios de carácter medioambiental: hasta 10 puntos*

*Utilización de vehículos en función de los niveles de contaminación que emiten según la clasificación contemplada en el ANEXO II-E del RD 2822/1998 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos. Se asignarán los siguientes puntos:*

- *10 puntos: Vehículos CERO EMISIONES*
- *8 puntos: Vehículos ECO*
- *6 puntos: Vehículos C*
- *4 puntos: Vehículos B*
- *0 puntos: vehículos A*

*En el caso en el que los vehículos ofertados para un lote pertenezcan a distintas opciones, se calculará la puntuación a asignar realizando el promedio de las puntuaciones de los vehículos presentados.”*

Por su parte, el apartado segundo de la cláusula novena, relativo a la forma y contenido de las proposiciones, al regular el contenido del Sobre BC “Propuesta de criterios cuantificables mediante fórmula”, establece que “*Deberá incluir la documentación requerida en el anexo IV (apartados A, B, C, D) por cada lote que se oferta.*



*Dichos anexos contienen la siguiente información cuantificable*

*(...)*

*3.- Anexo IV-C.- Criterios medioambientales: Con objeto de mejorar el medio ambiente se valorará la utilización de vehículos que van a ser utilizados en función de los niveles de contaminación que emiten según la clasificación contemplada en el ANEXO II del RD 2822/1998 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos.*

*(...)*

*5.- Anexo V.- Características de vehículos disponibles en el momento de presentación de ofertas, que pueden ser adscritos a la ejecución del contrato (máximo 15 vehículos, que son los necesarios para realizar la totalidad de las 14 rutas objeto de esta licitación, de acuerdo con lo recogido en el anexo IX).*

*El licitador deberá cumplimentar el anexo V identificando la matrícula, el número de plazas de los vehículos, su kilometraje y su clasificación energética (DGT).*

*Los vehículos señalados por el licitador en el anexo V deben coincidir con los vehículos recogidos en el anexo III bis.*

*Para acreditar las características de los vehículos señalados en el anexo V los licitadores deberán aportar en el momento de presentación de ofertas la siguiente documentación:*

*1- Kilometraje (durante el plazo de presentación de ofertas): Los kilómetros de los vehículos se deberán documentar durante el plazo de presentación de ofertas mediante certificación emitida por la Dirección General de Tráfico. Si dicha certificación no fuera posible o si en la misma no constasen los kilómetros, la empresa licitadora deberá presentar una declaración responsable en la que consten los kilómetros de cada vehículo junto con un tique de impresión de las actividades diarias registradas en el tacógrafo digital (o en su caso, copia de los discos diagrama) de los vehículos, relativas en todo caso al plazo de presentación de ofertas.*

*2- Clasificación medioambiental: Presentación impresa de la consulta telemática realizada a la DGT, con la matrícula de cada vehículo, de la clasificación de su potencial contaminante. (ANEXO II del RD 2822/1998 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos), realizada durante el plazo de presentación de ofertas”.*

De otro lado, el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, al que remite la cláusula anteriormente transcrita del pliego regulador, incluye en su anexo II, apartado E, la clasificación de los vehículos por su potencial contaminante, en los siguientes términos: “E. *CLASIFICACIÓN DE LOS VEHÍCULOS POR SU POTENCIAL CONTAMINANTE*”

*1. Todo vehículo matriculado en el Registro de Vehículos será clasificado en el mismo en relación a su nivel de emisiones y combustible empleado, de conformidad con las categorías creadas en el presente anexo. Asimismo, aquellos vehículos que circulando por las vías públicas no dispongan de matrícula española, se podrán clasificar conforme a idénticos parámetros, a efectos de adecuar su circulación a las previsiones normativas emanadas de la autoridad competente.*

*2. Categorías de clasificación ambiental:*

*a) Vehículos 0 emisiones:*

*Vehículos L, M1, N1, M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos eléctricos de batería (BEV), vehículo eléctrico de autonomía extendida (REEV), vehículo de hidrógeno (HICEV), vehículo eléctrico híbrido enchufable (PHEV) con una autonomía mínima de 40 kilómetros (ciclo NEDC) o vehículos de pila de combustible.*

*b) Vehículos ECO:*

*Vehículos M1 y N1, clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC), vehículos híbridos no enchufables (HEV), vehículos propulsados por gas natural, vehículos propulsados por gas natural comprimido (GNC), o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C.*

*Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como híbridos enchufables con autonomía <40km, híbridos no enchufables (HEV), propulsados por gas natural comprimido (GNC), gas natural licuado (GNL) o gas licuado del petróleo (GLP). En todo caso, deberán cumplir los criterios de la clasificación C.*

*Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como vehículos híbridos enchufables con autonomía <40km (ciclo NEDC) y vehículos híbridos no enchufables (HEV).*

*c) Vehículos C:*

*Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 4/IV, 5/V o 6/VI o diésel Euro 6/VI.*

*Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro VI/6 o diésel Euro VI/6.*

*Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 4 y Euro 3.*

*d) Vehículos B:*

*Vehículos M1 y N1 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro 3/III o diésel Euro 4/IV o 5/V.*

*Vehículos M2, M3, N2 y N3 clasificados en el Registro de Vehículos como gasolina Euro IV/4 o V/5 o diésel Euro IV/4 o V/5.*

*Vehículos L clasificados en el Registro de Vehículos como Euro 2.*

*e) Vehículos A:*

*Todo vehículo a motor que por su clasificación en el Registro de Vehículos no cumple las condiciones o requisitos para la obtención de la clasificación 0 emisiones, ECO, C o B.”*

Como puede observarse, y conforme a lo exigido en el pliego regulador, el Sobre BC de las proposiciones a presentar por los licitadores debe incluir, de un lado, entre otros, los Anexos IV y V, referentes a los criterios medioambientales y a las características de los vehículos, debidamente cumplimentados; y, de otro, la acreditación de la clasificación medioambiental de los mismos, en la forma al efecto indicada, es decir, mediante la presentación impresa de la consulta telemática a la DGT de la clasificación de su potencial contaminante conforme a las categorías del Real Decreto citado, realizada durante el plazo de presentación de proposiciones.

Pues bien, examinada la oferta formulada por la reclamante, entre otros, para los lotes 11 y 12, se observa la aportación del ANEXO IV-C “Propuesta de Criterios Cuantificables: Criterio Medioambiental” debidamente cumplimentado, donde declara que los vehículos que se van a utilizar para la prestación del servicio de estos lotes pertenecen a las categorías (según la clasificación contemplada en el anexo II del R.D. 2822/1998 por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos) - clasificación

energética DGT – C y B, respectivamente. Adjuntando, en ambos, casos sendos “informes del vehículo” expedidos por la DGT donde, entre otros extremos, se indica su nivel de emisiones - EU VI-B y EURO IV –.

Así las cosas, conforme acredita el expediente administrativo, la oferta de la reclamante no observó las exigencias impuestas al respecto por el pliego regulador en lo que a la forma de acreditación de la clasificación medioambiental se refiere, pues no aportó la consulta realizada a la DGT sobre tal extremo, sino un informe expedido por tal órgano administrativo sobre el vehículo, que si bien incluye el nivel de emisiones no se corresponde con el documento exigido a los efectos de acreditar, de manera específica, su distintivo medioambiental.

Llegados a este punto, entiende este Tribunal que la redacción del pliego es suficientemente clara en cuanto a la documentación acreditativa del criterio de adjudicación que nos ocupa; y no sólo eso sino que impone una condición temporal al respecto, que no es otra que el hecho de que tal consulta se efectúe durante el plazo habilitado en orden a la presentación de ofertas. De hecho, el resto de licitadores han aportado el documento “informe de vehículo” incluido por la reclamante en su oferta, pero acompañando, además, la consulta del distintivo ambiental de cada vehículo por su matrícula, cumpliendo así la exigencia del pliego.

De este modo, y sin género de duda alguna, la valoración de los niveles de contaminación de los vehículos utilizados requería que en la oferta se acompañara no de cualquier documento que pudiera revelar su clasificación sino, de manera específica y expresa, de la consulta telemática de distintivo ambiental a estos efectos realizada, de manera que la no aportación de la misma tiene como consecuencia ineludible la no valoración de la oferta en lo que se refiere a dicho criterio de adjudicación; debiéndose señalar que la situación producida sólo puede ser imputable a una falta de diligencia por parte de la reclamante en la elaboración de su oferta, de la que exclusivamente él es responsable, pues como señala la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de marzo de 2012 (asunto C-599/10), es el licitador quien debe responsabilizarse de la corrección de su oferta.

Efectivamente, el defecto ante el que nos encontramos es la omisión de un documento que debía figurar obligatoriamente en la oferta y cuya finalidad no es otra que acreditar la clasificación del vehículo declarada por las licitadoras, de forma que su omisión implica un incumplimiento del pliego aprobado por el órgano de contratación y aceptado incondicionalmente y sin reserva alguna por los interesados al presentar sus proposiciones, lo que legitima, como se ha dicho, que no se proceda a su valoración; pues es ésta concreta documentación y no otra la que de manera clara e indubitada exige el pliego regulador.

Hay que decir al respecto que no está en discusión si tal defecto podía haber sido subsanado - posibilidad que tampoco parece aceptable, pues además de que la exigibilidad de presentar el justificante de la consulta del distintivo ambiental no es un extremo dudoso, siendo la aportación de dicha documentación el elemento exigido por el pliego para poder valorar el criterio de adjudicación, e imponiendo, de manera expresa, que la consulta telemática se realice durante el plazo de presentación de proposiciones y no una vez expirado éste -; el debate, hay que insistir en ello, conforme a las alegaciones formuladas en el escrito de interposición de la reclamación, versa sobre si el órgano de contratación debió tener en consideración el informe aportado por la reclamante en lugar del documento correspondiente a la consulta telemática para la valoración del criterio de adjudicación medioambiental. No resultando admisible, como postula la reclamante, que se valore tal aspecto en atención al informe por ella aportado en su oferta de forma alternativa a lo preceptuado en el pliego, pues no siendo tal documentación la exigida, con absoluta claridad, en dicho documento contractual no podemos olvidar que, como señala este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 560/2018, de 8 de junio, el principio de igualdad y no discriminación impone el respeto de las condiciones establecidas para participar en las licitaciones públicas, sin excepciones ni distinciones entre los licitadores. Resultando necesario apuntar, en última instancia, que una conclusión distinta llevaría a una interpretación del pliego contraria a su propio contenido, lo que implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego al elaborar sus

ofertas y las han presentado completas y en plazo; lo que no es admisible en un procedimiento de concurrencia competitiva como éste.

En definitiva, la valoración otorgada a la oferta de la reclamante en el criterio que nos ocupa resulta ajustada a la legalidad, garantizando la misma la observancia del principio de igualdad de trato de los licitadores; motivo por el cual procede la desestimación de la reclamación interpuesta.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 127 de la Ley Foral 2/2018, de 13 de abril, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

#### ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación especial en materia de contratación pública interpuesta por LIMUTAXI, S.L. frente a la Resolución 140/2021, de 13 de abril, de la Directora General de Recursos Educativos, por la que se adjudican los lotes del contrato “*Servicio de Transporte Escolar (14 rutas) en vehículos de más de 9 plazas para el curso 2020/2021*”, en lo que respecta a los Lotes 11 y 12; inadmitiéndola en lo que a la impugnación de la adjudicación del resto de Lotes se refiere.

2º. Notificar este Acuerdo a LIMUTAXI, S.L., a la Dirección General de Recursos Educativos del Gobierno de Navarra, así como al resto de interesados que figuren en el expediente, y ordenar su publicación en la página web del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que, frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 11 de mayo de 2021. LA PRESIDENTA, Marta Pernaut Ojer. LA VOCAL, María Ángeles Agúndez Caminos. LA VOCAL, Silvia Doménech Alegre.