



**Recursos nº 699 y 702/2014 C.A. Valenciana 087 y 088/2014**  
**Resolución nº 780/2014**

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

En Madrid, a 24 de octubre de 2014.

**VISTOS** los recursos especiales, en materia de contratación, interpuestos por D. A. J. T., actuando en nombre y representación de la empresa “DORNIER, S.A.” (recurso 699/2014), y por D. MA. P. G., actuando en nombre y representación de la empresa “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)” (recurso 702/2014), contra los Pliegos por los que se rige el procedimiento de licitación, convocado por el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante), para adjudicación del contrato de “*Gestión del Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial en el término municipal de Benidorm*”, el Tribunal ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El 12 de agosto de 2014, se publicó, en el Boletín Oficial de la Provincia de Alicante, el anuncio de la licitación pública, convocada por el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante), para la adjudicación, por procedimiento abierto, del Contrato de Gestión del “*Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial en el término municipal de Benidorm*”, con un canon anual de 5.000 € y un período de duración de diez (10) años.

**Segundo.** Dentro del plazo de presentación de proposiciones, concretamente, los días 28 y 29 de agosto de 2014, se presentaron, en el Registro de este Tribunal, escritos, en virtud de los cuales, D. M. A. P. G., actuando en nombre y representación de la Mercantil “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)” y D. ., actuando en nombre y representación de la Mercantil “DORNIER, S.A.”, respectivamente, interponen, al amparo del artículo 40 del TRLCSP, recurso especial en materia de contratación contra los

Pliegos por los que ha de regirse la licitación pública del Contrato para la Gestión del “*Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial en el término municipal de Benidorm*”, convocada por el Ayuntamiento de dicha localidad alicantina.

**Tercero.** Tras exponer las razones por las que consideran procedente la interposición de los recursos, la recurrentes señalan, en síntesis, que existe un error en la calificación del contrato, al calificar, como de Gestión de Servicio Público, lo que no es sino una mera yuxtaposición de prestaciones propias de diversos contratos diferentes. En su opinión, ello vulneraría lo previsto en el artículo 12 del TRLSCP y no podría considerarse un contrato mixto, de acuerdo con el artículo 25 del propio texto legal, puesto que las diversas prestaciones contenidas en el Pliego carecen de la necesaria conexión entre sí.

A ese motivo inicial de impugnación, las recurrentes añaden, como motivos adicionales de impugnación que, en su opinión, el contrato, tal como aparece concebido en los Pliegos, vulnera diversos principios consagrados en el TRLCSP; exige, de los licitadores, un nivel de solvencia desproporcionado con los términos de la licitación; incurre en error, al establecer los criterios de adjudicación del Contrato y resulta impreciso, a la hora de describir las prestaciones que se esperan del adjudicatario del Servicio.

**Cuarto.** Por su parte, los días 2 y 4 de septiembre, al tiempo de remitir el expediente de contratación a este Tribunal, el Órgano de Contratación del Ayuntamiento de Benidorm formula alegaciones respecto de los recursos interpuestos contra los Pliegos.

En sus escritos, el Jefe del Departamento de Contratación y Patrimonio del Ayuntamiento de Benidorm, con base en un informe del Ingeniero Municipal redactor de los Pliegos, señala, ante todo, que el recurso es improcedente, conforme al artículo 40.2 a) de TRLCSP, puesto que el Contrato, aunque tiene una duración superior a cinco (5) años, no alcanza la cifra de 500.000 € en gastos de primer establecimiento.

Seguidamente, con base en dicho informe, el Órgano de Contratación indica que existe una clara conexión entre los distintos servicios objeto del Contrato, ya que, a través de las diversas prestaciones contempladas en el mismo, se trata de establecer, en Benidorm, un modelo integrado de gestión del tráfico que permita coordinar, debidamente, la movilidad y la seguridad vial.

A continuación, el Órgano de Contratación, contesta los argumentos de impugnación expuestos por las recurrentes y concluye sus escritos, solicitando, en definitiva, “el rechazo” de los recursos especiales presentados por “DORNIER, S.A.” y por “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)”.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal dio traslado de los recursos interpuestos a la otra licitadora, UTE SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A. (SICE)- AUTOBUSES PLAYA DE SAN JUAN, S.A. (AUPLASA) en fecha 4 de septiembre de 2014 (Recurso 702/2014) y en fecha 5 de septiembre de 2014 (Recurso 699/2014) para que, si lo estimaba oportuno, formulase las alegaciones que convinieran a su derecho. Así, en escritos dirigidos a este Tribunal, D. V. M. P. G., actuando en nombre y representación de la mercantil “SOCIEDAD IBÉRICA DE CONSTRUCCIONES ELÉCTRICAS, S.A. (SICE)”, y D. J. L. R. F., actuando en nombre y representación de la mercantil “AUTOBUSES PLAYA DE SAN JUAN, S.A. (AUPLASA)” -integrantes de la UTE a constituir por ambas y licitadora, como se ha dicho, en el procedimiento que ahora se impugna-, se oponen a los recursos interpuestos contra los Pliegos, por entender, no solo que dichos recursos resultan inadmisibles por razón de la escasa cuantía del contrato, sino que, además, los motivos de impugnación expuestos en ellos carecen de validez por las diversas razones que se exponen en los escritos de alegaciones y terminan solicitando la desestimación de los recursos.

**Sexto.** Mediante resolución de fecha 15 de septiembre de 2014, la Secretaría de este Tribunal, atendiendo a la petición formulada por las recurrentes y de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del TRLCSP, acordó la concesión de la medida cautelar de suspensión del expediente de contratación, señalando que, según lo establecido en el artículo 47.4 del propio cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de dicha medida cautelar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aplicable al procedimiento para tramitar los recursos especiales en materia de contratación en virtud del artículo 46.1 TRLCSP, este Tribunal ha dispuesto la

acumulación de los procedimientos de recurso números 699/2014 y 702/2014 por guardar entre sí identidad sustancial e íntima conexión, al referirse a un mismo acto y fundar sus pretensiones sobre argumentos en buena medida similares.

**Segundo.** Los recursos especiales en materia de contratación se interponen ante este Tribunal que es competente para resolverlos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP, por tratarse de un acto de un poder de adjudicación, el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante), integrado en la Comunidad Autónoma de Valencia que, con fecha 22 de marzo de 2013, suscribió un Convenio de Colaboración con el Ministerio de Hacienda, delegando en este Tribunal, las competencias de la Generalidad de Valencia para entender de este tipo de recursos contractuales.

**Tercero.** Los recursos resultan, en principio, admisibles por razón de la materia, conforme a lo previsto en el artículos 40.1, c) y 40.2, a) del TRLCSP, por cuanto se interponen contra los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de *“Gestión del Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial en el término municipal de Benidorm”*.

**Cuarto.** Sin perjuicio de lo anterior, surge la cuestión de si, conforme al artículo 40.1, c) del TRLCSP y por razón de su cuantía, este contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Tanto el Órgano de Contratación como las empresas “SICE” y “AUPLASA” afirman que el presupuesto de gastos de primer establecimiento que debería afrontar, eventualmente, el adjudicatario del contrato no alcanza los 500.000 € establecidos, como requisito, en el artículo arriba indicado y que, en consecuencia, el recurso es inadmisibile.

Por el contrario, las recurrentes –aportando documentos justificativos de ciertos gastos– calculan que los gastos de primer establecimiento requeridos para ejecutar el contrato, en caso de resultar adjudicatarias del mismo, supondrían una suma netamente superior a los 500.000 €, desglosada, de forma resumida, de la siguiente forma:

- **Servicio de regulación de estacionamiento.** Según las recurrentes, para prestar este servicio, serían necesarios, entre otros (Anexo 1 PPT), 13 vigilantes y, al menos, 50 aparatos expendedores de tickets, lo que supone, solo en la compra de aparatos,

una inversión entre 290.000 € y 316.000 €, a los que habría que añadir el coste de equipamiento de los vigilantes, la compra de dos vehículos de servicio... etc.

- **Servicio de retirada de vehículos.** Las recurrentes afirman que este servicio requiere (Anexo 2) cuatro grúas completas, con radio teléfono y cámara, más los correspondientes vehículos de arrastre, lo que, a razón de un precio entre 21.888 € y 25.000 € por cada grúa, más el correspondiente vehículo de arrastre, supone entre 87.552 € y 100.000 € adicionales.
- **Servicio de inmovilización y depósito de vehículos.** Las recurrentes afirman que, para la puesta en marcha de este servicio, además de contar con un vehículo, cincuenta aparatos de inmovilización de vehículos (cepos) y sistemas de radiocomunicación, hay que reacondicionar el recinto de 15.000 m<sup>2</sup> con que cuenta el Ayuntamiento (Anexos 3 y 4 PPT).
- **Servicio de control de velocidad.** Exige (Anexo 6 PPT), según las recurrentes, contar con dos aparatos cinemómetros y ocho cabinas (dos el primer año), lo que, a un precio entre 35.000 € y 45.507 € por cinemómetro y 11.931 € de coste de cada cabina, supone, como mínimo, 120.000 € más.
- **Servicios generales.** Requiere (Anexo 7 PPT) que el concesionario cuente con una oficina.

Por tanto, siempre según las recurrentes, sólo sumando las partidas arriba indicadas, ya resulta una inversión próxima e incluso superior a los 500.000 € que, añadidos al coste, probable, de las obras de reacondicionamiento del recinto municipal destinado a depósito de vehículos y al precio de adquisición de los aparatos de inmovilización (cepos), supondría unos gastos de primer establecimiento claramente superiores a los 500.000 € exigidos legalmente, para que el contrato sea susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Frente a estos claros y convincentes razonamientos de las recurrentes, los argumentos expuestos por el Órgano de Contratación y por las empresas "SICE" y "AUPLASA" en sus alegaciones, que aportan cálculos, respectivamente, por un importe de gastos de primer establecimiento de 350.804 € y de 277.443 €, a juicio de este Tribunal, no lo son.

En consecuencia, este Tribunal entiende que, dado que el presupuesto de gastos de primer establecimiento supera los 500.000 € y el contrato tiene un plazo de ejecución de diez (10) años, conforme a lo previsto en el artículo 40 c) del TRLCSP, los Pliegos de dicho contrato pueden ser objeto de este recurso especial en materia de contratación y, por tanto, los recursos son objetivamente admisibles.

**Quinto.** Por lo demás, los recursos han sido interpuestos por las mercantiles “DORNIER, S.A.” y “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)”, entidades legitimadas para ello, conforme al artículo 42 del TRLCSP, por poder concurrir, como licitadoras, al Contrato, cuyos Pliegos son objeto de los presentes recursos.

**Sexto.** Los recursos ha sido interpuestos dentro de plazo previsto en el artículo 44.2.a) del TRLCSP.

**Séptimo.** Sentada, de esta forma, la plena admisibilidad de los recursos que nos ocupan y antes de entrar en el fondo de los mismos, examinando los motivos alegados en contra de los Pliegos por los que debe regirse el contrato combatido, resulta preciso que este Tribunal se pronuncie, de forma preliminar, sobre la naturaleza jurídica del referido Contrato, determinando, en concreto, si se trata de un auténtico Contrato de Gestión de Servicio Público.

En este aspecto, las recurrentes sostienen que no estamos en presencia de un auténtico contrato de gestión de servicio público, sino, en realidad, de una mera yuxtaposición de prestaciones propias de varios contratos distintos que, por no poder calificarse como complementarias desde un punto de vista material, carecen de la unidad funcional necesaria para constituir un único Contrato de Gestión de Servicio Público de carácter mixto.

En efecto, conforme al artículo 25.2 del TRLCSP: ***“Sólo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional, dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.”***

Las recurrentes entienden que las diversas prestaciones que contempla el contrato ni están directamente relacionadas entre sí ni mantienen una relación de complementariedad que exija su tratamiento conjunto como una unidad funcional. Es más, en la mayoría de los municipios españoles, dichas prestaciones son objeto de contratos diferenciados o de lotes diferenciados dentro de un mismo contrato.

Por tanto, siempre en opinión de las recurrentes, debería haberse convocado más de una licitación pública: una para la gestión del servicio de estacionamiento regulado y manejo de la grúa y del depósito de vehículos y otras dos distintas que recogieran, respectivamente, la señalización y el servicio de control de la limitación de velocidad.

Frente esta postura, tanto el Órgano de Contratación como “SICE” y “AUPLASA” mantienen que las distintas prestaciones incluidas en el Contrato, aun siendo diversas, guardan, entre sí, una íntima relación, por cuanto todas ellas se encaminan a mejorar la movilidad y la seguridad vial en el municipio de Benidorm.

Por otra parte, afirma el Órgano de Contratación que, aunque, en muchos otros municipios, suelen funcionar por separado, de una parte, las labores relativas a la explotación de las zonas ORA y, por otra, las concernientes al control del tráfico y la movilidad y, por tanto, es normal que las empresas que solo posean experiencia en uno de dichos campos, este inconveniente puede ser solventado mediante el empleo de la técnica de la Unión Temporal de Empresas (UTE).

En este sentido, el PPT en su artículo 1 recoge el objeto del contrato estableciendo las prestaciones siguientes:

1. Servicio de regulación de estacionamiento limitado y controlado en las vías y espacios públicos mediante aparatos expendedores de tickets u otros sistemas de control.
2. Servicio de retirada de vehículos de la vía pública para su traslado a otro punto de la misma o para su depósito en un recinto.
3. Servicio de inmovilización de vehículos.
4. Servicio de depósito de vehículos.
5. Servicio de señalización.
6. Servicio de control de la limitación de la velocidad de circulación de los vehículos.

## 7. Servicios generales y complementarios.

Puestas así las cosas, este Tribunal entiende que, frente a lo que afirma el Órgano de Contratación, las cuatro prestaciones que, como mínimo, constituyen el objeto del contrato que nos ocupa, no guardan otra relación entre sí que la que nace de las sinergias que el Ayuntamiento piensa conseguir, gracias a la gestión conjunta, de todas ellas, por parte de un único contratista.

En efecto, desde un punto de vista objetivo, la explotación de las zonas ORA, aun cuando guarde una cierta relación con el servicio de la grúa y la gestión del depósito de los vehículos retirados por esta última, poco o nada tiene que ver con el control de la velocidad del tráfico, dentro del casco urbano y, menos aún, con el mantenimiento de las señales de tráfico tanto horizontales como verticales.

Al unir las en un único contrato, en lugar de licitarlas, como sería menester, dentro de lotes diferenciados de un mismo contrato que serían objeto de adjudicación individualizada e independiente, se está infringiendo, a juicio de este Tribunal, el artículo 25.2 del TRLCSP, anteriormente transcrito.

Efectivamente, tal como este Tribunal tuvo ocasión de señalar en su Resolución 346/2013, citada por la recurrente, interpretando el precepto transcrito:

*“los **dos elementos fundamentales** que contiene este precepto son la **existencia de prestaciones que estén directamente vinculadas entre sí**, por un lado y, por otro, a esa vinculación, debe añadirse un elemento, como es, que esas **prestaciones** puedan calificarse como **complementarias**, de modo **que deban tratarse como una unidad funcional** y que esté **dirigidas a satisfacer una necesidad propia del órgano contratante.**”*

Por otra parte, esa vinculación funcional, no es de carácter subjetivo, esto es, en función de las capacidades de la entidad contratante o de las apetencias o deseos del órgano de contratación, sino que debe existir de un modo objetivo y racional.



Así lo ha declarado este Tribunal, en esa misma resolución, cuando señala, más adelante, que:

*“...a juicio de este Tribunal, cuando **el artículo 25.2** establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, **no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante**, ni se está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Hemos de recordar que **uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es, indiscutiblemente, el de máximo respeto al principio de concurrencia**, de manera que, a lo largo de esta norma, se puede observar una prevención, por parte del legislador, contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual. Sobre esta línea de pensamiento, es perfectamente razonable entender que, **si el legislador ha establecido que, para que exista un contrato mixto, las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni, tampoco, formal.**”*

*“Consecuentemente, debemos entender que **las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa**, porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas.”*

Aplicando estos principios al caso que nos ocupa, resulta claro que el único nexo de unión que existe entre las diversas prestaciones que contempla el Contrato a que se refieren los Pliegos impugnados es la idea de que todas ellas, pese a ser de índole muy diversa, se refieren, como dice el Órgano de Contratación, a *“la movilidad y la seguridad vial”*, fuera de lo cual, carecen, entre sí, de la necesaria vinculación material, ya que poco o nada tienen que ver, por ejemplo, como hemos señalado la retirada de vehículos con la grúa y su posterior custodia en el depósito municipal, con el control de velocidad de los vehículos o el establecimiento y mantenimiento del sistema de señales de tráfico en el casco urbano.

Para la prestación de tales servicios, se requiere una experiencia, unas capacidades y unos medios, materiales y humanos, muy distintos entre sí y que rara vez van unidos en un mismo contratista y, por lo mismo, al margen de las sinergias, meramente subjetivas, que pueda alcanzar el Órgano de Contratación, al unir las entre sí en un mismo contrato, es indudable que, con ello, se restringe notablemente la libre concurrencia de licitadores, ya que muy pocos contratistas están capacitados para prestar, simultáneamente y por sí solos, tan diversas tareas.

Por lo demás, así lo reconoce, implícitamente, el Órgano de Contratación que, tras reconocer que, en muchos municipios españoles, tales prestaciones raramente van unidas en un mismo contrato, trata de salir al paso de las objeciones de la recurrente, señalando que la dificultad de que un mismo contratista pueda atender, a la vez, todas esas tareas, puede obviarse mediante la constitución de una Unión Temporal de Empresas.

Queda, pues, claro, a juicio de este Tribunal, que el Contrato a que se refieren los recursos, en cuanto engloba en un único proceso de licitación y adjudicación, prestaciones muy diversas, que carecen de la necesaria vinculación material u objetiva entre sí, implica una vulneración del artículo 25.2 del TRLCSP y puede suponer una sensible restricción al principio de libre concurrencia que debe presidir toda licitación pública.

Bastaría, en principio, ésta sola razón para anular la licitación pública a que se refieren los recursos que nos ocupan. Sin embargo, dado que se han formulado, también, diversas objeciones respecto de diversos puntos del articulado de los Pliegos del Contrato, resulta aconsejable examinar, una por una, dichas objeciones para señalar, en su caso, las correcciones que haya que introducir en los Pliegos, de cara a la convocatoria de un nuevo Contrato debidamente desglosado en lotes.

**Octavo.** Resuelta, en la forma indicada, la cuestión anterior, se hace preciso examinar, a mayor abundamiento, los concretos motivos de impugnación que se exponen en los recursos contra determinados extremos de los Pliegos del Contrato. Para ello nos

referiremos primeramente a los motivos de impugnación formulados por “DORNIER, S.A.” (recurso 699/2014).

De entrada, la recurrente reprocha a los Pliegos que, al requerir que quien concurra a la licitación acredite tener un convenio con una empresa de señalización que disponga de un centro de gestión y logístico a menos de 100 kilómetros de Benidorm y que disponga, además, de un almacén con capacidad para albergar, al menos, 3.000 kg. de pintura para marcas viales y que conste inscrita en la Consejería de Economía, Industria y Comercio de la Generalidad Valenciana, están restringiendo la posible participación de contratistas en la licitación, haciéndola imposible, en la práctica, a quien no tenga cierto grado de vinculación o implantación en la región valenciana.

La respuesta a esta objeción, por parte del Órgano de Contratación, no resulta convincente a juicio de este Tribunal, ya que, aunque es cierto que, mediante acuerdos con terceros puede obviarse, en parte, la dificultad de contar con un centro de gestión y logístico y con un almacén en el entorno de la ciudad de Benidorm, resulta, asimismo, evidente que, con tales exigencias, –por otra parte innecesarias para quien solo quisiera gestionar el servicio de la ORA- se está restringiendo, sensiblemente, el principio de libre concurrencia entre potenciales licitadores, concediendo una ventaja, excesiva e innecesaria, a los empresarios de la zona, respecto de los de otras procedencias.

A la vista de ello, este Tribunal entiende que tiene razón la recurrente, cuando reprocha a los Pliegos que restringen, indebidamente, el principio de libre concurrencia, al establecer unas exigencias de localización, en materia de infraestructuras logísticas, que favorecen, claramente, a los contratistas con vínculos o implantación en la zona, en detrimento de los de otras procedencias.

De igual forma, a juicio de este Tribunal resultan improcedentes, tal como afirma la recurrente, los requisitos de solvencia que los Pliegos exigen a los licitadores, por cuanto, con infracción de lo previsto en el artículo 62 del TRLCSP, son demasiado laxos, en lo que se refiere a la solvencia económica del licitador, ya que no exigen una cifra mínima en cuanto a volumen de negocio y, sin embargo, son demasiado rigurosos a la hora de medir la solvencia técnica, ya que, en agudo contraste con lo anterior, requieren “haber

*mantenido, al menos, 20 puntos de control de velocidad en los últimos tres años*” siendo así que el contrato prevé, tan solo, la instalación de hasta un máximo de ocho puntos de control de velocidad.

Resulta, igualmente, improcedente, a juicio de este Tribunal, la exigencia de que el licitador mantenga un *“acuerdo o convenio firme con empresa de señalización horizontal, vertical y de balizamiento que hubiera sido adjudicataria de, al menos, tres contratos en los tres últimos años”*

En efecto, este criterio no puede reputarse proporcional a las obligaciones a asumir por el adjudicatario del contrato, ya que el Pliego, paradójicamente, no concreta, en cifras, el volumen concreto de actividad que va a realizar dicho adjudicatario, a lo largo de la vida del contrato, en materia mantenimiento y renovación de las señales de tráfico.

Todas estas exigencias, pues, deben ser eliminadas o, por lo menos, debidamente enunciadas en los Pliegos, ya que todas ellas entorpecen o complican, como dice, con razón la recurrente, la presentación de ofertas al contrato, limitando, con ello, en clara oposición al espíritu y la letra del TRLCSP, la libre concurrencia entre licitadores.

Idéntico reproche puede hacerse respecto de exigencias como las de poseer un laboratorio móvil en propiedad, exigencia ésta que, además de no guardar la más mínima conexión con la gestión de la ORA incrementa los gastos de primer establecimiento muy por encima de lo que afirma el Órgano de Contratación y dificulta, sin duda, la concurrencia a la licitación.

Deben, pues, corregirse estos extremos del Pliego, por cuanto los mismos infringen el principio de proporcionalidad establecido en el art. 62 del TRLCSP.

Tiene, asimismo, razón la recurrente en las objeciones que formula respecto de los criterios de adjudicación que se recogen en los Pliegos ya que se valoran como méritos puntuables meras obligaciones de futuro que, en unos casos, son de cumplimiento obligado (la instalación de reductores de velocidad o de señalización luminosa) y, en otros (el carril bici o las zanjas en la calzada y acera) se desconoce su dimensión probable.

**Noveno.** En lo que atañe al recurso 702/2014, interpuesto por “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)”, la recurrente reprocha al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que, al tratar de la solvencia técnica, exija en su cláusula 8 *“cosas que ninguna empresa cumple por sí misma, sencillamente porque las empresas no se dedican a los tres objetos que el Ayuntamiento ha querido artificialmente aglutinar en el proyectado contrato”* de modo que *“los licitadores deben acreditar, a la vez:*

- *La gestión de un contrato de zona ORA y de retirada de grúa, con depósito de vehículos, en municipios de más de 50.000 habitantes, durante los tres últimos años.*
- *Haber mantenido, al menos, 20 puntos de control de velocidad, en los últimos tres años.*
- *Haber mantenido, al menos, 20 paneles de mensajería variable, de superficie superior a 5 metros cuadrados, en los últimos tres años.*
- *Demostrar acuerdo o convenio firme con empresa de señalización horizontal, vertical y de balizamiento, que hubiere sido adjudicataria de, al menos, tres contratos de mantenimiento de las citadas labores, durante los tres últimos años y que cumpla toda una serie, muy precisa, de condiciones que se expresan en el pliego y que podrían apuntar a entidad concreta.”*

En opinión de la actora, que este Tribunal comparte plenamente, los Pliegos, al exigir que los licitadores acrediten, simultáneamente, el cumplimiento de tan heterogéneas exigencias de solvencia técnica, están restringiendo, más allá de lo razonable, la posible participación de contratistas en la licitación, haciéndola imposible, en la práctica, a quien no tenga cierto grado de vinculación o implantación en la región valenciana, amén de un conocimiento previo de los términos del contrato que le permita establecer los oportunos acuerdos con terceros.

Por lo demás, la respuesta a esta objeción, por parte del Órgano de Contratación y de las empresas “SICE” y “AUPLASA” en sus alegaciones, no resultan nada convincentes a juicio de este Tribunal, ya que, en el limitado plazo que se concede a los potenciales licitadores para articular sus ofertas, resulta materialmente imposible articular los oportunos acuerdos de UTE.

En palabras de la recurrente, que ese Tribunal comparte plenamente, *“solo aquella empresa que, casualmente, pudiera imaginarse un contrato con objetos tan distintos sería capaz de haber organizado una UTE para presentarse al concurso”*.

A la vista de ello, este Tribunal entiende que, efectivamente, los Pliegos, al exigir que los licitadores reúnan tan heterogéneos requisitos de solvencia técnica, restringen, indebidamente, el principio de libre concurrencia y, por lo mismo, resultan legalmente inaceptables.

De igual forma, a juicio de este Tribunal, tiene razón la recurrente cuando afirma que los Pliegos resultan, asimismo, improcedentes, dado que, con infracción de lo previsto en los artículos 86.1, 115 y 133 del TRLCSP, definen el objeto del contrato con absoluta imprecisión, ya que, aunque prevén que el contratista instalará y mantendrá un carril bici, no indican ni su longitud ni su concreta ubicación.

De modo semejante, también exigen la instalación y mantenimiento de reductores de velocidad, sin precisar, como sería exigible, ni su situación ni la fecha de instalación. En todo caso, tales limitadores suponen una obra pública para la que no existe anteproyecto.

Otro tanto cabe decir en cuanto a las obligaciones de instalar y mantener cámaras y señalización luminosa o la de hacer zanjas en aceras y calzadas. El Pliego no contiene la menor indicación en cuanto a la cuantía de tales obras o su situación y, menos aún, en cuanto al presupuesto de ejecución de las mismas.

Por otro lado, tal como afirma la recurrente, los Pliegos tampoco señalan las tarifas que han de abonar los usuarios del servicio, vulnerando, con ello, el artículo 133.1 del TRLCSP, a cuyo tenor:

***Artículo 133. Pliegos y anteproyecto de obra y explotación.***

*1. De acuerdo con las normas reguladoras del régimen jurídico del servicio, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas fijarán las condiciones de prestación del servicio y, en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de*

*abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión y el canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración.*

Además de ello, los Pliegos son igualmente imprecisos en cuanto al importe de las tasas que percibe el contratista por el aparcamiento regulado y por la inmovilización, retirada y depósito de los vehículos, pese a que dichas tasas constituyen la principal fuente de ingresos del contratista.

Señala, en efecto, la cláusula 3.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que *“el importe de las tasas de la citada Ordenanza Fiscal será revisado, a criterio del Ayuntamiento, una vez que haya transcurrido un año de su adjudicación, en función del aumento o disminución que hubieren sufrido los parámetros esenciales que influyen en la gestión del servicio público, a juicio de los Responsables del Contrato y supeditado a la futura reglamentación sobre la revisión de precios”.*

Ello infringe el principio básico de toda contratación, tanto civil como administrativa, ya que supone que el precio quede fijado al arbitrio de uno solo de los contratantes, la Administración, que, a través de esta cláusula, puede fijar, a su libre arbitrio, el nivel de ingresos brutos y, a través de él, la rentabilidad del servicio encomendado al contratista.

Tiene, asimismo, razón la recurrente en las objeciones que formula respecto de los criterios de adjudicación que se recogen en los Pliegos, ya que, de una parte, la puntuación técnica, al depender del valor atribuido a la Memoria que presente el contratista y cuyo contenido mínimo no se precisa en el Pliego, queda en una absoluta indefinición y la llamada puntuación matemática, establecida, entre otros parámetros, en función de los metros de carril bici que vaya a ejecutar el contratista, es así mismo indefinida e incierta, ya que no se indica en el pliego, como ya se vio, ni la longitud de dicho carril ni el lugar concreto de situación.

**Décimo.** Toda esta imprecisión en los criterios de valoración de las ofertas y, en definitiva, de adjudicación del Contrato, deben corregirse, a fin de reducir, al máximo, las incertidumbres de los licitadores y los márgenes de posible arbitrariedad del Órgano de Contratación.

Por idéntico motivo, debe corregirse la redacción de los Pliegos en el sentido de individualizar y precisar debidamente las prestaciones que han de ser objeto de los distintos contratos a celebrar o de los distintos lotes en que se descomponga el contrato aquí contemplado.

Solo así puede promoverse una real concurrencia de licitadores, privando de una indeseada e inconveniente ventaja competitiva a aquellos que disponen de anteriores experiencias o contactos con el Órgano de Contratación.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar, en todos sus extremos, los recursos especiales, en materia de contratación, interpuestos por D. A. J. T., actuando en nombre y representación de la empresa “DORNIER, S.A.” (recurso 699/2014), y por D. MA. P. G., actuando en nombre y representación de la empresa “ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U. (EYSA)” (recurso 702/2014), contra los Pliegos por los que se rige el procedimiento de licitación, convocado por el Ayuntamiento de Benidorm (Alicante), para adjudicación del contrato de “Gestión del Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial en el término municipal de Benidorm” anulando dicha convocatoria y declarando que, en caso de convocarse nuevamente la licitación de la gestión de dicho servicio municipal, habrán de concretarse e independizarse, debidamente, en lotes de adjudicación independiente, las distintas prestaciones que no guarden, entre sí, una vinculación objetiva y deberán corregirse los Pliegos de dicha licitación, a fin de eliminar de ellos los defectos señalados a lo largo de la presente resolución.

**Segundo.** Levantar la suspensión del expediente 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 Valencia, 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.