



Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

Junta Consultiva de Contractació Administrativa
de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Exp. de la Junta Consultiva: RES 20, 21 i 22/2024

Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte del servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears per als cursos escolars 2021-2022 i 2022-2023

Òrgan de contractació: Conselleria d'Educació i Universitats

Recurrent: Autocares Seco Rodríguez, SLU

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 2 d'abril de 2025

Atesos els recursos especials en matèria de contractació que ha interposat l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SLU, contra les resolucions del conseller d'Educació i Universitats, de 23 d'agost de 2024, de pròrroga dels lots 1, 2 i 45 pel servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears per als cursos escolars 2021-2022 i 2022-2023, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en la sessió de 2 d'abril de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 9 de setembre de 2021, l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SLU, i la Conselleria d'Educació i Universitats van formalitzar els contractes corresponents als lots 1, 2 i 45 pel servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears per als cursos escolars 2021-2022 i 2022-2023 (exp. principal CONTR 2021/5218, exp. lot 1 –Ponent 1– CONTR 2021/5221, exp. lot 2 –Ponent 2– CONTR 2021/5223 i exp. lot 45 –Pinyol Vermell– CONTR 2021/5269).

Segons la clàusula quarta dels contractes, aquests es podien prorrogar per dos cursos escolars més, mitjançant una o diverses pròrroques, de conformitat amb la clàusula D del Plec de clàusules administratives particulars (PCAP).

2. El 2023 es van prorrogar els tres lots contractats per al curs escolar 2023-2024 (lot 1 PRO11 2023/7129, lot 2 PRO11 2023 7150 i lot 45 PRO11 2023 7151), des de l'1 de setembre de 2023 fins al 31 d'agost de 2024.



3. El 15 de març de 2024, es va iniciar un nou procediment de licitació per contractar el servei de transport escolar per als cursos escolars 2024-2025, 2025-2026 i 2026-2027 (CONTR 2024/3303).

L'anunci de licitació de la nova contractació es va publicar a la Plataforma de Contractes del Sector Públic (PLACSP) el 26 d'abril de 2024.

Ara bé, la tramitació de la nova contractació es va dilatar com a conseqüència de la interposició d'un recurs especial en matèria de contractació de la Federació de Transport de les Illes Balears, que va donar lloc a la suspensió de la tramitació fins al 20 juny de 2024, data en què el Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC) va resoldre desestimar el recurs interposat.

Un cop reprès el procediment i presentades les ofertes de la licitació, l'òrgan de contractació va comprovar que alguns lots de la licitació quedarien deserts, entre els quals els lots 1,2 i 45 adjudicats a Autocares Seco Rodríguez en l'expedient CONTR 2021/5218, els quals —tal com ja s'ha indicat— encara eren susceptibles de pròrroga per un curs escolar més.

Atesa la dilació en la tramitació del nou contracte per les circumstàncies referides, l'òrgan de contractació va optar per prorrogar els lots esmentats en virtut de l'article 29.4 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), que estableix el següent:

Quan al venciment d'un contracte no s'hagi formalitzat el nou contracte que garanteixi la continuïtat de la prestació que ha d'efectuar el contractista com a conseqüència d'incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació produïdes en el procediment d'adjudicació i hi hagi raons d'interès públic per no interrompre la prestació, es pot prorrogar el contracte originari fins que comenci l'execució del nou contracte i en tot cas per un període màxim de nou mesos, sense modificar la resta de condicions del contracte, sempre que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari.

4. El 19 de juliol de 2024, l'òrgan de contractació va comunicar a Autocares Seco Rodríguez la intenció de prorrogar els lots 1, 2 i 45, d'acord amb l'article 29.4 de la LCSP, per una durada màxima de nou mesos més i va mantenir la resta de condicions dels contractes inicials.
5. El 31 de juliol de 2024, l'òrgan de contractació va iniciar la tramitació de l'expedient de pròrroga dels tres lots per la via d'urgència.
6. El 23 d'agost de 2024, l'òrgan de contractació va resoldre aprovar les pròrrogues dels contractes dels tres lots d'acord amb la pròrroga obligatòria



de l'article 29.4 de la LCSP, per un termini màxim de nou mesos comptadors des de l'inici del curs escolar 2024-2025.

La resolució de pròrroga es va notificar a la contractista el 27 d'agost de 2024.

7. El 27 de setembre de 2024, la contractista Autocares Seco Rodríguez (d'ara endavant, la recurrent) va interposar tres recursos especials en matèria de contractació contra cada una de les pròrrogues esmentades, que va presentar en el Registre Electrònic General, adreçats a la Conselleria d'Educació i Universitats.

Els recursos es fonamenten, resumidament, en el següent:

- Al·legació primera: improcedència de les pròrrogues per no donar-se els requisits per acordar la pròrroga forçosa de l'article 29.4 de la LCSP.
- Al·legació segona: possibilitat d'acordar, de mutu acord, una pròrroga del contracte en què s'accepten les tarifes que es proposen en el quadre resum aportat com a document núm. 2 del recurs.

8. El 4 novembre de 2024, la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA) va notificar a la recurrent l'ofici en què informava sobre el procediment i la resta de normes aplicables.
9. El 5 de novembre de 2024, l'òrgan de contractació va trametre a la JCCA l'expedient administratiu complet, juntament amb un informe jurídic que proposava la desestimació del recurs.

Fonaments de dret

1. Els actes objecte de recursos són les resolucions de pròrroga de diversos contractes de serveis de la Conselleria d'Educació i Universitats, que té la consideració d'administració pública.
2. L'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (LRJCAIB) regula el recurs especial en matèria de contractació, en el sentit següent:

1. Contra els actes dels òrgans de contractació es pot interposar un recurs especial en matèria de contractació. Aquest recurs, al qual és aplicable el règim jurídic previst en la legislació bàsica per al recurs de reposició, té caràcter potestatiu, l'ha de resoldre la Junta Consultiva de Contractació i substitueix, a tots els efectes, el recurs de reposició.
[...]

El règim jurídic previst en la legislació bàsica pel recurs de reposició es troba recollit en els articles 123 i 124 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del



procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP). Concretament, l'apartat 1 de l'article 123 d'aquesta Llei disposa el següent:

Els actes administratius que posin fi a la via administrativa poden ser recorreguts potestativament en reposició davant el mateix òrgan que els hagi dictat o ser impugnats directament davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

El recurs especial en matèria de contractació de l'article 66 de la LRJCAIB es fonamenta en l'article 59 de la mateixa llei i en l'article 112.2 de la LPACAP, els quals permeten substituir el recurs d'alçada i el recurs de reposició, en supòsits o en àmbits sectorials determinats, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant òrgans col·legiats o comissions específiques no subjectes a instruccions jeràrquiques.

Es tracta, per tant, d'un recurs especial que substitueix, en matèria de contractació, al recurs de reposició i es pot interposar en els casos en què sigui procedent; això és, contra els actes que dictin els òrgans de contractació que tinguin la consideració d'administració pública, que posin fi a la via administrativa, excepte quan siguin actes susceptibles del recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 44 de la LCSP.

La competència per resoldre el recurs especial en matèria de contractació correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

3. La recurrent es troba legitimada per interposar el recurs especial, el qual s'ha interposat mitjançant representant acreditat i dins el termini adequat, d'acord amb l'article 122 de la LPACAP, que estableix que és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat.
4. D'acord amb l'article 57 de la LPACAP, «l'òrgan administratiu que iniciï o tramiti un procediment, independentment de quina hagi estat la forma de la seva iniciació, pot disposar, d'ofici o a instància de part, la seva acumulació a d'altres amb els quals guardi identitat substancial o íntima connexió, sempre que sigui el mateix òrgan qui hagi de tramitar i resoldre el procediment». En aquest cas, s'aprecia que els recursos interposats es dirigeixen contra tres resolucions de la Conselleria d'Educació i Universitats per fets idèntics i dictades en el mateix sentit; a més, els motius d'impugnació de la recurrent també són els mateixos. Per economia processal i agilitat del procediment, s'acumulen i es resolen en aquest Acord únic.



5. En relació amb les al·legacions de la recurrent, cal dir el següent:

AL·LEGACIÓ PRIMERA

La recurrent al·lega que les pròrrogues forçoses dels lots 1, 2 i 45 no són procedents i esdevenen actes nuls de ple dret perquè no es van complir els requisits que preveu a l'article 29.4 de la LCSP per acordar la pròrroga forçosa, el qual exigeix que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari.

Segons la recurrent, en aquest cas, l'anunci de licitació del nou contracte per als cursos escolars 2024-2025, 2025-2026 i 2026-2027, es va publicar en el Diari Oficial de la Unió Europea el 25 d'abril de 2024, i el contracte vigent tenia una durada que anava des del primer dia del curs escolar fins al final del curs escolar; és a dir, fins al 20 de juny de 2024, tal com s'establia en la lletra D del quadre de característiques tècniques del contracte. Per tant, no s'haurien respectat els tres mesos que hi havia d'haver entre l'anunci de licitació del nou contracte i la data de finalització dels contractes vigents.

Contestació:

El règim ordinari de les pròrrogues aplicables als contractes públics està regulat en l'article 29 de la LCSP, el qual estableix que, per regla general, la pròrroga és obligatòria per a l'empresari sempre que el seu preavís es produeixi almenys amb dos mesos d'antelació a la finalització del termini de durada del contracte, llevat que en el plec que regeixi el contracte se n'estableixi un de superior.

Al marge d'aquest règim general, la LCSP va introduir com a novetat, en el darrer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 29, la pròrroga forçosa, excepcional o extraordinària, en els termes següents:

No obstant el que estableixen els apartats anteriors, quan al venciment d'un contracte no s'hagi formalitzat el nou contracte que garanteixi la continuïtat de la prestació que ha d'efectuar el contractista com a conseqüència d'incidències resultants d'esdeveniments imprevisibles per a l'òrgan de contractació produïdes en el procediment d'adjudicació i hi hagi raons d'interès públic per no interrompre la prestació, es pot prorrogar el contracte originari fins que comenci l'execució del nou contracte i en tot cas per un període màxim de nou mesos, sense modificar la resta de condicions del contracte, sempre que l'anunci de licitació del nou contracte s'hagi publicat amb una antelació mínima de tres mesos respecte de la data de finalització del contracte originari [...].

Aquesta pròrroga extraordinària té per finalitat donar resposta a la necessitat, posada de manifest en múltiples ocasions, d'haver de donar cobertura, quan es donen determinades circumstàncies, als casos en què en extingir-se un



contracte no se n'hagi pogut formalitzar un de nou que garanteixi la continuïtat de la prestació. La pròrroga forçosa o excepcional prevista en l'article 29.4 de la LCSP és obligatòria per al contractista, sempre que es donin els requisits que estableix aquest article.

En els casos que ens ocupen, en la clàusula D del PCAP del contracte de serveis de transport escolar per als cursos escolars 2021-2022 i 2022-2023 (CONTR 2021/5218), s'establia la durada del contracte i les possibles pròrrogues en el sentit següent:

La duració del contracte era des del primer dia de l'inici del curs escolar 2021-2022 o, si no fora possible, des de la data de signatura de contracte, fins al final del curs escolar 2022-2023.

El contracte es podrà prorrogar, mitjançant una o varies pròrrogues per un termini màxim de 2 cursos escolars més.

Atesa la possibilitat de pròrroga dels contractes, el 13 de juny de 2023 es varen formalitzar amb l'empresa les pròrrogues ordinàries dels tres lots de referència per al curs escolar 2023-2024, en virtut del que estableix l'article 29.2 de la LCSP.

En els contractes de transport escolar, la durada dels contractes (i de les seves pròrrogues) està vinculada a l'inici i al final dels cursos escolars, la qual cosa ve fixada per la regulació dels calendaris escolars que s'aproven anualment mitjançant una resolució del conseller competent en matèria d'educació i que es publiquen en el BOIB.

Així, en aquest cas, d'acord amb la Resolució del conseller d'Educació i Formació Professional, de 27 d'abril de 2023 (BOIB núm. 57, de 4 de maig de 2023), per al curs escolar 2023-2024 el calendari era el següent:

El curs escolar s'inicia el dia 1 de setembre de 2023 i finalitza el 31 d'agost de 2024.

En l'apartat O del quadre de característiques del PCAP, relatiu al pagament del preu del contracte, i al llarg del PPT, la durada del contracte es preveu en el mateix sentit; és a dir, s'estableix una clara distinció entre la durada del contracte, que es vincula al «curs escolar» i als «mesos / jornades lectives que estableix el calendari escolar», que es lliguen amb la prestació i l'execució del servei de transport escolar.

Per tant, el curs escolar 2023-2024 no acabava —com al·lega la recurrent— el 20 de juny de 2024, sinó el 31 d'agost de 2024, d'acord amb el calendari escolar oficial aprovat i els termes establerts en els plecs.



Un cop aclarit això, cal analitzar a continuació si en els contractes que ens ocupen es complien els requisits formals per aplicar la pròrroga extraordinària de l'article 29.4 de la LCSP, la qual esdevé obligatòria per als contractistes, sempre que es donin els requisits que estableix l'article esmentat.

Comprovat l'expedient, l'anunci de licitació del nou contracte es va publicar a la PLACSP el 26 d'abril de 2024 i els contractes acabaven el 31 d'agost de 2024. Per tant, no hi ha cap dubte que l'òrgan de contractació va complir el termini de tres mesos d'antelació per poder aplicar la pròrroga extraordinària.

En conclusió, les pròrroques es van aprovar d'acord amb la legalitat, per la qual cosa s'ha de desestimar l'al·legació primera de la recurrent.

AL·LEGACIÓ SEGONA

La recurrent proposa la possibilitat d'acordar, de mutu acord, una pròrroga dels contractes amb l'acceptació de les tarifes que proposa en els quadres resum que aporta com a document núm. 2 amb els recursos. Concretament, argumenta que com que les pròrroques extraordinàries tramitades fora de termini no li eren exigibles, sol·licita que s'apliquin en els contractes prorrogats unes tarifes de preus diferents a les establertes en els contractes inicials.

Contestació:

Per regla general, la pròrroga dels contractes no habilita per modificar les condicions del contracte inicial, que no es poden alterar; de fet, l'article 29.2 de la LCSP disposa expressament que els contractes es poden prorrogar sempre que les seves característiques es mantenguin inalterables.

Això no obstant, cal tenir en compte que el desequilibri econòmic que l'empresa sol·licita ara en aquests contractes, ja es va pal·liar mitjançant la tramitació de les modificacions que es varen dur a terme mitjançant l'aplicació de les mesures extraordinàries i urgents previstes en el Decret llei 4/2022, de 30 de març. D'aquesta manera, cal recordar a la contractista que els preus inicials dels contractes ja varen augmentar en el seu favor dins els límits legals màxims possibles; només com exemple, pel transport escolar del curs 2023/24, l'empresa va percebre 24.507,13 € més pel contracte del lot 2 i 22.232,30 € més pel contracte del Lot 45.

És per això, que no hi ha lloc a més revisions de tarifes com demana ara la recurrent, de tal manera que l'al·legació segona també s'ha de desestimar.

Per tot això, dict el següent



Acord

1. Desestimar els recursos especials en matèria de contractació interposats per Autocares Seco Rodríguez, SLU, contra les resolucions del conseller d'Educació i Universitats, de 23 d'agost de 2024, de pròrroga dels lots 1, 2 i 45 pel servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears.
2. Notificar aquest Acord a la recurrent i a l'òrgan de contractació.

Interposició de recursos

Contra aquesta Resolució, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero