



Recurso nº 291/2012

Resolución nº 298/2012

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

En Madrid, a 21 de diciembre de 2012.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.R.L. en representación de AUTO ANDALUCÍA S.L., contra la resolución del órgano de contratación de la Corporación RTVE, por la que se declara desierto el contrato relativo al lote 13 (Murcia) del expediente 2011/10083 “servicio de vehículos ligeros con conductor para la corporación de RTVE en todo el territorio nacional excepto Madrid, Barcelona y Baleares, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Consejo de Administración de RTVE, en su sesión de 6 de julio de 2011, aprueba iniciar el proceso de contratación correspondiente al Expediente 2011/10083 denominado "*SERVICIO DE VEHÍCULOS LIGEROS CON CONDUCTOR PARA LA CORPORACIÓN RTVE EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL, EXCEPTO MADRID, BARCELONA Y BALEARES*" por importe de licitación de 13.050.000,00 € IVA no incluido.

Segundo. El anuncio de licitación del expediente fue publicado con fecha 5 de octubre de 2011 en la Plataforma de Contratación del Estado, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de RTVE.

Tercero. El plazo de recepción de propuestas finalizó el 28 de noviembre de 2011. Posteriormente, se procedió a celebrar las sesiones correspondientes a la calificación de la documentación, la apertura pública de proposiciones técnicas y la apertura pública de proposiciones económicas. Esta última tuvo lugar el 26 de diciembre de 2011.

Cuarto. Posteriormente, se emitió el correspondiente informe técnico de fecha 14 de diciembre de 2011 en el que se establece la necesidad de desestimar la proposición de la

empresa AUTO ANDALUCIA, S.L para el Lote XIII, correspondiente a Murcia, por presentar tarjetas VTCs de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el Comité de Gestión de Compras celebrado el 24 y 27 de enero de 2012, se acordó proponer al Consejo de Administración declarar desiertas la partida nº 13 y el Consejo de Administración de CRTVE en su sesión de 17 de octubre de 2012 adoptó por unanimidad en su acuerdo quinto, aprobar la propuesta de adjudicación del Expediente 2011/10083 siendo declarada desierta, entre otras, la citada partida.

Quinto. Frente a esta decisión, que fue notificada a la recurrente el día 13 de noviembre de 2012 se presentó recurso especial ante este Tribunal con fecha 29 de Noviembre. En dicho recurso la parte actora invoca el artículo 91 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres 16/1987, de 30 de Junio, para sostener que la autorización expedida por la Junta de Andalucía habilita para realizar las funciones de transporte mencionadas en el contrato en todo el territorio nacional.

Sexto. El órgano de contratación evacuó su informe con fecha 3 de Diciembre haciendo un breve resumen del procedimiento de contratación pero sin invocar argumento alguno en defensa de la legalidad de su decisión.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen.

Octavo. Ha presentado alegaciones en concepto de interesado la entidad ALQUILER DE VEHÍCULOS CON CONDUCTOR SÁEZ Y MARTÍNEZ S.L. sosteniendo la legalidad de la resolución impugnada.

Noveno. Interpuesto el recurso, con fecha 11 de Diciembre de 2012 este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, pues se trata de un licitador que no ha resultado adjudicatario, con lo que es titular de un interés legítimo al que afecta la resolución de adjudicación recurrida. Concorre así en el ahora recurrente la legitimación requerida por el artículo 42 del TRLCSP.

Segundo. La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en virtud de lo dispuesto en el artículo 41 del mismo texto legal, habida cuenta de que el órgano de contratación es un órgano integrado en la Administración General del Estado.

Tercero. Se han cumplido los requisitos de plazo previstos en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. El acto que se recurre es la declaración del lote 13 como desierta, siendo este un acto recurrible al amparo de lo dispuesto en el artículo 40 del TRLCSP.

Quinto. La principal cuestión que se plantea en el presente recurso es determinar si la declaración del lote 13 del contrato acordada por RTVE fue correcta o si, por el contrario, las autorizaciones de las que dispone la recurrente la habilitan para desarrollar el objeto del contrato.

Para resolver esta cuestión es necesario partir de lo dispuesto en la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) sobre esta cuestión. Esta norma señala en primer lugar en su Artículo 90 que *“los transportes públicos discrecionales de mercancías o de viajeros por carretera únicamente podrán realizarse por las personas que cumplan los requisitos previstos en el artículo 48 y hayan obtenido la correspondiente autorización administrativa que habilite para dicha realización, salvo lo dispuesto en el punto 1 del artículo 47.”*

Por lo tanto, la LOTT establece como requisito necesario para desarrollar este servicio la tenencia de una autorización administrativa. Esta es precisamente la razón por la que tanto el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como el de Prescripciones Técnicas que rigen el contrato establecen este requisito, remitiéndose en cuanto a su

forma y contenido a lo que establece la LOTT, su reglamento y demás disposiciones de desarrollo.

Por otro lado, el mismo precepto, en su apartado 5 establece la posibilidad de establecer *“diferentes clases de autorizaciones en razón al tipo de vehículos, número de plazas o capacidad de carga para los que habiliten, o de ámbito territorial al que según lo previsto en el artículo siguiente se refieran.”*

Este precepto al que se remite la norma anterior es el Artículo 91 de la LOTT, invocado por el recurrente que establece:

“Las autorizaciones de transporte público discrecional habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, sin limitación alguna por razón del origen o destino del servicio.”

De lo anterior quedarán exceptuadas las autorizaciones de transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo que deberán respetar las condiciones que, en su caso, se determinen reglamentariamente en relación con el origen o destino de los servicios.”

De este precepto parece deducirse una regla general cual sería que no existe limitación alguna en cuanto al ámbito territorial de las autorizaciones.

Esta conclusión es avalada por el Artículo 111 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres que alude específicamente al ámbito territorial de las autorizaciones para el transporte público discrecional y señala que las autorizaciones de transporte público discrecional de mercancías y de viajeros habilitarán para realizar servicios en todo el territorio nacional, añadiendo que como regla general dichas autorizaciones se domiciliarán en el lugar en que la empresa transportista tenga su domicilio fiscal.

Sin embargo, para el transporte interurbano de viajeros en vehículos de turismo sí que la LOTT establece la obligación de adaptarse a la normativa de desarrollo de la ley. En este punto el pliego de prescripciones técnicas establece claramente cuáles pueden ser los dos tipos de servicios a prestar, la llamada jornada local cuando el servicio sea realizado dentro de la provincia en la que habitualmente desarrolla su actividad, y la denominada

jornada de viaje, cuando el conductor exceda la cantidad de 350 kilómetros del trayecto realizado en una jornada o cuando se superen los límites de la provincia en la que presta servicio habitualmente y se pernocte. Por lo tanto, el servicio puede comprender el transporte interurbano en turismos, aunque no necesariamente tendrá esta caracterización en todos los casos.

La aludida regla general del artículo 91 de la Ley también es matizada por el Artículo 92 que exige que las autorizaciones de transporte público discrecional determinen, en todo caso, la clase de transporte y el ámbito o radio de acción autorizados, lo que claramente autoriza a pensar que existirán autorizaciones limitadas territorialmente.

Este criterio se deduce también de la normativa de desarrollo de la Ley. En el ROTT, en su artículo 3 se establece que el otorgamiento de las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor se realizará por el órgano estatal o autonómico que, directamente o por delegación, tuviera atribuida la competencia para la expedición de las autorizaciones de transporte discrecional interurbano en el lugar en que aquéllas hayan de estar domiciliadas. La recurrente está domiciliada en Granada y la Junta de Andalucía tiene delegadas las competencias en materia de expedición de las autorizaciones, como después veremos.

Y finalmente, la posibilidad de otorgar autorizaciones limitadas territorialmente se deduce de la propia lógica que dimana del sistema de organización competencial diseñado en la Constitución. En efecto, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, *“no cabe duda del sentido del art. 91.2 de la LOTT puesto en conexión con el art. 5, d) de la Ley Orgánica 5/1987: al amparo de autorizaciones intercomunitarias, es posible llevar a cabo tráficos que discurran íntegramente dentro del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, siempre que se trate de transportes discretionales propiamente dichos, esto es, de los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido. Sobre ellos la Comunidad Autónoma puede ejercer las competencias que le delegue el Estado.”* Añade el TC que *“La asunción de competencia exclusiva sobre transportes terrestres por parte de una Comunidad Autónoma, dijimos en nuestra STC 53/1984, se refiere a los transportes cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad, pues la atribución de competencia exclusiva (...) sólo cabe en la medida en que ese transporte no transcurra, además de sobre el territorio de la*

Comunidad de que se trate, sobre el de otra u otras Comunidades Autónomas, pues en este caso su ordenación es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE), criterio que reiteramos en la STC 97/1983.”

Por lo tanto, la competencia para expedir la autorización corresponderá a la Junta de Andalucía si se va a emitir una autorización limitada al territorio de la Comunidad Autónoma y también si actúa por delegación del Estado.

Sexto. Sentado lo anterior, es preciso destacar que, como anticipamos, la competencia para la expedición de las autorizaciones del Estado está delegada en la Junta de Andalucía. En efecto, el Decreto 29/1979, de 17 de septiembre regula el ejercicio de determinadas competencias delegadas por Decreto 698/1979, de 13 de febrero, señalando que las competencias transferidas por esta norma en materia de Transportes, serán ejercidas por la Junta de Andalucía de acuerdo con lo establecido en el presente Decreto. Añade la citada norma en su artículo 1 que el Consejo Permanente ejercerá, por delegación, las funciones de la Administración del Estado para el otorgamiento de servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías y mixtos, con vehículos residenciales en el ámbito territorial de Andalucía y amparados por las actuales tarjetas de ámbito local, comarcal y nacional, con aplicación de las normas y dentro de los contingentes que le asigne la Administración del Estado.

Esta norma en su artículo 3.6 ratifica el criterio de que las autorizaciones estatales se expedirán por la Junta y que la autorización en este caso puede tener diferentes ámbitos territoriales que incluirían también el ámbito estatal, pues en la letra b) de dicho apartado menciona específicamente los servicios públicos discrecionales de viajeros, mercancías o mixtos, prestados por vehículos residenciados en el ámbito territorial de la Junta de Andalucía aunque el radio de acción exceda del mismo.

Séptimo. Las alegaciones que ha presentado el otro licitador en el procedimiento aluden a otra cuestión como sería la que se refiere a la aplicación de la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero.

La interpretación de esta norma no puede sino confirmar el criterio hasta aquí expuesto en lo que hace a la posibilidad de que las CCAA expidan las autorizaciones delegadas

por el Estado. Así ocurre en el Artículo 3 de la citada norma que reproduce literalmente el contenido del Reglamento y también en su Artículo 4 que señala que las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor habilitarán para la realización de servicios, tanto urbanos como interurbanos, en todo el territorio nacional, siempre que el vehículo haya sido previamente contratado de conformidad con lo dispuesto en esta Orden.

Todo ello limitaría nuestro análisis a una mera cuestión probatoria pues únicamente restaría por comprobar si las VTCs aportadas por la recurrente tienen o no ámbito nacional. El examen del expediente acredita que efectivamente así es, por lo que cabría concluir inicialmente que la recurrente no debería ser excluida del contrato y que procedería ordenar que se procediese a una nueva adjudicación del contrato.

Ahora bien, la Orden también establece una serie de requisitos específicos para que se puedan otorgar las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor, uno de los cuales es precisamente el que menciona el artículo 5 de la citada Orden en su apartado e) y que sería el de disponer de un local dedicado a la actividad en el municipio donde se encuentren domiciliados los vehículos, que reúna los requisitos exigidos en el artículo 9. Este artículo 9 establece que *“la empresa titular de las autorizaciones habrá de disponer de un local en el municipio donde se encuentren domiciliados los vehículos, distinto al domicilio privado de su titular, con nombre o título registrado, abierto al público previo cumplimiento de los requisitos legales sobre apertura de locales. Dicho local deberá estar dedicado en exclusiva a la actividad de arrendamiento de vehículos y no podrá ser compartido por varias empresas. La disposición del local se acreditará mediante la presentación de la licencia municipal de apertura o, alternativamente, del justificante de haberla solicitado.”* Pero a diferencia de lo que entiende el interesado en sus alegaciones este precepto no exige que la empresa tenga un domicilio en el lugar donde va a desarrollar sus funciones de transporte, sino en el lugar en que estén domiciliados los vehículos, cosa no dudosa en este caso.

Octavo. Finalmente, también alude el interesado a la aplicación de los artículos 10 y 23 de la citada Orden para concluir que la autorización de la recurrente no cumple la normativa vigente, por lo que no puede admitirse su proposición conforme al pliego.

El análisis de este argumento nos obliga a partir de que según el Artículo 2 de la Orden Ministerial, las autorizaciones de arrendamiento de vehículos con conductor deberán estar domiciliadas en el lugar en que lo esté el permiso de circulación de los vehículos a los que se hallen referidas. Y, en efecto, en el presente caso así es pues las partes aceptan sin ninguna duda que ha sido la Junta de Andalucía la que ha expedido las autorizaciones y que la empresa se encuentra domiciliada en Granada.

Partiendo de este criterio, cabe analizar el artículo 10.2 de la norma que expone que *“los vehículos deberán ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan. A tal efecto, éstos deberán tener su base de operaciones en el municipio en que se encuentre domiciliada la empresa, debiendo resultar localizables en el mismo, salvo que se justifique que se encuentran prestando un servicio previa contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 23. (...) Cuando los vehículos se encuentren prestando servicios en territorio distinto al de domiciliación de la autorización en la que se amparan, éstos deberán llevar a bordo la correspondiente autorización en lugar visible del salpicadero.”* Pero esta exigencia normativa no constituye un requisito previo para que pueda considerarse que no se pueda contratar con una entidad del sector público. Sin duda, esta norma debe ser cumplida pero es imposible saber a priori si en la ejecución de este contrato la norma va a ser cumplida, entre otras razones porque no es posible determinar a priori cuál va a ser la forma en que se organice el servicio por parte de la empresa recurrente.

Es más, ni en el pliego de cláusulas administrativas, que es la ley del contrato, ni en el de prescripciones técnicas hay referencia alguna a la circunstancia de que el licitador deba disponer de un establecimiento abierto en el lugar de prestación del contrato. Tampoco la Orden configura esto como una condición para obtener la autorización sino como una condición que atañe al ejercicio de la misma. No se puede presumir cuál va a ser la forma de ejecución del contrato ni si el recurrente puede organizar su servicio de manera que no incumpla la Orden y, desde luego, esta circunstancia no puede ser valorada por el órgano de contratación ni por este Tribunal.

Todo ello debe conducirnos a estimar el presente recurso. Sin embargo, como reiteradamente hemos declarado, existe un límite a la competencia de este Tribunal

respecto de la pretensión articulada por el recurrente, que pide que se declare la adjudicación del contrato a su favor. Este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo art. 47.2 TRLCSP respecto de este Tribunal, de modo que, de existir tales vicios hemos, de proceder a anular el acto o actos, ordenando que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquel en el que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso del órgano de contratación único al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical (artículo 62.1.b) de la LRJPAC).

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar, por los argumentos descritos en la presente resolución, el recurso interpuesto por D. F.R.L. en representación de AUTO ANDALUCÍA S.L., contra la resolución de 17 de Octubre de 2.012 del Órgano de contratación de la Corporación RTVE, por la que se declara desierto el contrato relativo al lote 13 (Murcia) del expediente 2011/10083 “servicio de vehículos ligeros con conductor para la corporación de RTVE en todo el territorio nacional excepto Madrid, Barcelona y Baleares y, en consecuencia, anular la citada resolución, retro trayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a aquella y ordenando al órgano de contratación que, en ejercicio de la competencia que le corresponde, proceda a la adjudicación del contrato a quien en su caso corresponda .

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.