



**Recurso nº 74/2015 C.A. Principado de Asturias 4/2015**

**Resolución nº 195/2015**

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

En Madrid, a 27 de febrero de 2015.

**VISTO** el recurso presentado por D. C.F.-A. B., en representación de EMPRESA ROCES, S.A., contra la adjudicación del contrato de concesión para la gestión del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de uso general en la zona Z-0094 (concejos de Avilés y Gozón), acordada por Resolución del Director General del Consorcio de Transportes de Asturias de 18 de noviembre de 2014, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Con fecha 4 de julio de 2014 fue publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias la licitación para la gestión del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de uso general Z-0094.

**Segundo.** Habiéndose presentado únicamente una oferta por la empresa Villa Excursiones, S.A., se le requirió que presentase, entre otros extremos, documentación acreditativa de la efectiva disposición de los medios que se hubiera comprometido a adscribir, conforme al art. 151 TRLCSP.

Seguidamente, se procedió a adjudicar el contrato a esta misma empresa por Resolución de 18 de noviembre de 2014, publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 28 de noviembre de 2014 en aplicación de lo previsto en el artículo 74.4 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

**Tercero.** La aquí recurrente presentó su recurso como “de alzada” el 7 de enero de 2015 indicando que era la anterior concesionaria, que la resolución del contrato del que era titular EMPRESA ROCES, S.A. es la causa por la que se incoa nueva licitación del mismo contrato de concesión zonal Z-0094, y que tal revocación está “*sub iudice*”. A ello, añade:

- Con carácter previo, que formula “*recusación expresa del Director General del Consorcio de Transportes de Asturias y del Secretario General del Consorcio de Transportes de Asturias, a los efectos oportunos y con los efectos legales que puedan derivarse de su intervención en el presente procedimiento*”, del mismo modo que lo hizo en el procedimiento de revocación. Lo justifica alegando “*por su activa y directa intervención en el procedimiento urdido para impedir a EMPRESA ROCES, S.A. continuar en el tráfico mercantil, consiguiendo la suspensión de la autorización habilitante y provocando de esta manera, instar la resolución de la concesión zonal Z-0094 de la que era titular EMPRESA ROCES, S.A.; expediente que está actualmente sometido al control jurisdiccional, advertidas gravísimas irregularidades que incluso podrían acarrear consecuencias penales.*”

- Aunque reconoce no haber participado en la licitación, alega que su interés radica en que “*fue la anterior adjudicataria del contrato de concesión administrativa para la gestión del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de uso general en la zona Z-0094. El citado contrato fue resuelto y frente a dicha resolución se tramita, ante el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, el recurso contencioso administrativo P.O. 217/2013. Por lo que la entidad mercantil a la que represento ostenta derechos que pueden resultar afectados por la Resolución que es objeto del presente recurso de alzada.*”

- Respecto del fondo, señala que la única empresa que participó en la licitación fue Villa Excursiones, S.A., licitador al que el CTA requirió para que, en el plazo máximo de un mes a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, aportase diversa documentación exigida en el pliego para acreditar la disponibilidad de los vehículos; señalando el recurrente que se amplió el plazo de presentación de modo irregular; que no consta cuándo se presentó; y que en todo caso, respecto de 8 vehículos, se alegó por el adjudicatario solo que serían objeto de compra futura, sin acreditarse su efectiva disponibilidad. Considerándolo todo ello contrario a los artículos

62 de la Ley 30/1992, 14 CE, por la situación de *“claro agravio en relación a otros posibles licitadores que tal vez, de haber conocido la “flexibilidad” en la interpretación o aplicación de las normas reguladoras del procedimiento de contratación, habrían decidido participar en el mismo.”* al art. 3 CE, el 47 de la Ley 30/1992, sobre la obligatoriedad de plazos, el 1 del TRLCSP sobre transparencia e igualdad, el 32 sobre causas de nulidad de derecho administrativo, y el 115 y 118, señalando que el órgano de contratación ha ido contra sus propios actos y ha conculcado el pliego; suplicando la *“NULIDAD, o bien la ANULABILIDAD de la resolución objeto de recurso por concurrir los vicios alegados, con claro incumplimiento de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del resto de normativa ya citada y la que resulte de aplicación, dejando sin efecto la adjudicación del contrato referenciado para, en su caso, iniciar nuevo procedimiento de licitación.”*

**Cuarto.** El órgano de contratación reconoce que debido a un error en la Resolución de adjudicación publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias de 28 de noviembre de 2014 en aplicación de lo previsto en el artículo 74.4 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, la propia Administración contratante es la que ha ocasionado la calificación del recurso como de “alzada” y el error sobre su plazo de interposición.

Pero aduce que el recurrente carece de legitimación para recurrir, no habiendo participado en la licitación ni recurrido los pliegos, citando la doctrina de este Tribunal que considera sustenta su interpretación.

**Quinto.** Con fecha 9 de febrero de 2015 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió levantar la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia del artículo 45 TRLCSP.

**Sexto.** En fecha 2 de febrero de 2015 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a la única empresa que participó en la licitación, Villa Excursiones, S.A., para que, si lo estimaba oportuno, formulase las alegaciones que convinieran a su derecho, no habiendo evacuado el trámite conferido.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**Primero.** Ya que en hipótesis teórica las cuestiones sobre recusación podrían afectar a la composición del órgano resolutorio, procede pronunciarse con carácter previo sobre la recusación planteada por el actor sobre una autoridad y sobre el Secretario General del órgano de contratación, el segundo de los cuales firma el informe del órgano de contratación.

A falta de regulación expresa en el TRLCSP, es de aplicación lo previsto en la Ley 30/1992. De lo allí dispuesto, se deduce que quien meramente presenta un informe no vinculante, cual es el caso, no puede entenderse propiamente que ostente una intervención en el procedimiento -teniendo en cuenta que estamos, no en el procedimiento de contratación, sino en el procedimiento de este recurso especial- que pueda llevar a aplicar las causas de abstención y recusación contempladas en tal texto. Así lo han resuelto los tribunales de Justicia en supuestos análogos, como evidencia el ATS de 18 de septiembre de 2007, rec. 1945/2000, que en el caso de una impugnación judicial de tasación de costas, rechazó que procediese la recusación del órgano del Colegio de Abogados que informa en tales incidentes judiciales, razonando que *“los dictámenes emitidos por los Colegios de Abogados no constituyen verdaderas resoluciones o decisiones, sino simples informes sin poder vinculante, toda vez que se contraen a aspectos de apreciación cuantitativa de honorarios cuya determinación corresponde exclusivamente al órgano judicial.”*

En todo caso, y aunque en hipótesis teórica se entendieran de aplicación tales causas, la promoción de un incidente para apreciar la concurrencia de una causa de recusación exigiría la concreción de cuál sea la concurrente de entre las contempladas en el art. 28 de la Ley 30/1992, y la presentación de un principio de prueba sobre tal concurrencia, extremos que no se dan en nuestro caso; por lo que no se aprecia la procedencia de promover incidente alguno.

**Segundo.** El presente recurso debe calificarse, pese al error inducido por la propia Administración, y como reconoce el órgano de contratación, como especial en materia de contratación, siendo competente este Tribunal para resolverlo a tenor de lo establecido en el artículo 41 del mismo texto legal y el convenio firmado al efecto entre la Administración del Estado y la C.A. del Principado de Asturias.

**Tercero.** El recurso debe considerarse presentado en tiempo y forma, en aplicación de pacífica doctrina, asumida por el órgano de contratación en su informe, de que los errores en el plazo de interposición propiciados por la Administración no pueden redundar en perjuicio del recurrente.

**Cuarto.** En cuanto a la legitimación de la recurrente, en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público se establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*. Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial. Estas consideraciones se predicán de quienes no han intervenido en el procedimiento de contratación como licitadores -cuál es el caso que aquí nos ocupa-, y también, lógicamente, de quienes han sido excluidos de forma definitiva del procedimiento, dado que lo único que pueden exigir en el seno de ese procedimiento es la revisión de la resolución de exclusión, sin que puedan accionar frente a otro tipo de actos dictados en ese procedimiento del que se encuentran excluidos.

En términos más generales, en la Resolución nº 821/2014, de 31 de octubre, señalábamos respecto del citado artículo 42 del TRLCSP cómo los términos de dicha norma, según ha venido reiterando en distintas Resoluciones este Tribunal, se reconducen a la doctrina jurisprudencial acerca del concepto de “interés legítimo” en el ámbito administrativo, esto es, el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. Ese interés, desde el punto de vista procedimental y procesal, es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración del propio círculo

jurídico vital y que en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado con dicho concepto de perjuicio; de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o, incluso, de orden moral, así como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto o disposición administrativa ocasionaría un perjuicio, con tal de que la repercusión del mismo no sea lejanamente derivada o indirecta sino resultado inmediato de la resolución o norma dictada o que se dicte o llegue a dictarse. Ese interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien litiga.

Por ello, hemos venido reiterando en nuestra doctrina que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del recurrente el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública.

Debemos destacar que, como dijimos en la ya citada Resolución 821/2014, al igual de lo que podría eventualmente suceder en el supuesto que aquí nos ocupa, el único beneficio que obtendría el recurrente sería que la adjudicación quedase desierta y con ello se pudiese volver a producir una licitación nueva en idénticos términos de la que pudiera ser licitadora. Y, a tal respecto, razonábamos cómo la legislación de contratos no obliga, una vez declarado desierto el procedimiento de adjudicación, a convocar un nuevo procedimiento de adjudicación en idénticos términos que el anterior, toda vez que la entidad u órgano convocante puede acudir a otros medios distintos del contrato para prestar el servicio, o acudir a un contrato de distintas características del convocado. Por lo que el recurrente no puede pretender (como pretende en nuestro caso) que tras quedar

desierto el procedimiento como consecuencia de su recurso, se condene al órgano de contratación a iniciar otro procedimiento de adjudicación al que pueda acudir como licitador.

Y ya que no puede admitirse tal súplica, el recurrente no puede invocar tal posibilidad (la nueva celebración de un procedimiento contractual) como ventaja sustentadora de un interés legítimo, ya que se trata de una mera suposición de algo posible que no sustenta un interés real, cierto, efectivo y actual.

Así ha de entenderse que sucede en nuestro caso, sin que, vistos los términos en que se plantea la reclamación, quepa advertir la existencia de circunstancias especiales que pudieran inclinar a otra consideración: En particular, debe analizarse su alegación referida a que la recurrente ostenta derechos que pueden resultar afectados por la Resolución que es objeto del presente recurso porque fue la anterior adjudicataria del contrato de concesión administrativa para la gestión del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de uso general en la zona Z-0094, que fue resuelto, tramitándose frente a dicha resolución un recurso contencioso administrativo.

Pues bien, entendemos que la eventual estimación de este recurso especial en nada afectaría a los derechos o intereses ejercitados en aquel recurso contencioso-administrativo. Así, la eventual satisfacción de la pretensión articulada en este recurso especial (recordemos, anulación de la adjudicación e, incluso, tal y como se formula la pretensión del recurrente, iniciación de un nuevo procedimiento contractual) en modo alguno tiene incidencia en el reconocimiento de derechos que pudiera hacerse al recurrente en el recurso contencioso: Por una parte, el proceso contencioso está articulado bajo otra “causa petendi” (referida, según se induce de las alegaciones del recurrente, a la presunta irregularidad de la revocación de la concesión precedente, que no es objeto de este recurso especial), por lo que lo que se decidiera en este recurso especial en nada refuerza sus argumentos en aquel proceso; Y, por otra, la situación en la que quede (antes de la resolución del recurso contencioso-administrativo) la contratación de la concesión para la gestión del servicio público que nos ocupa –que se mantenga la adjudicación, se declare desierta la contratación, o incluso se produzca una nueva adjudicación a consecuencia de una nueva licitación- no afecta al pleno restablecimiento de los derechos e intereses del recurrente en el proceso contencioso,

pues ninguno de estos escenarios hace imposible que, en su caso, la eventual estimación de tal recurso contencioso pudiera afectar a la contratación ya celebrada (si procediera como consecuencia de una ejecución de Sentencia, lo que está bajo la decisión y tutela del órgano jurisdiccional competente para conocer de tal recurso), existiendo además incluso mecanismos indemnizatorios en nuestras leyes procesales en caso de imposibilidad de ejecución (a los que aludimos en hipótesis teórica y para agotar nuestra argumentación). Insistimos: el pleno restablecimiento de la situación jurídica del actor en el proceso contencioso no quedaría afectado por el resultado de este recurso especial.

Y no se puede aludir a que la eventual estimación de este recurso especial podría llevar a la también eventual adjudicación al mismo recurrente, con lo que éste podría darse por satisfecho y (todo en hipótesis), poner fin a aquel proceso judicial, puesto que ya hemos razonado que se trata de una eventualidad en modo alguno inexcusable: ni podríamos en ningún caso (aun estimando el recurso especial) condenar al órgano administrativo a convocar una nueva licitación, ni se puede tampoco asegurar que -de ser convocada- el recurrente licitaría y sería adjudicatario. Y, por otra parte (y aun cuando no existieran tales objeciones), tampoco habría causa para considerar la existencia de una verdadera satisfacción extraprocesal, pues el objeto del recurso contencioso y de este recurso especial es diverso, por lo que ni siquiera en un escenario de que el recurrente resultase adjudicatario en una nueva adjudicación podría asegurarse el fin del proceso contencioso.

Por lo que, en definitiva, no existe ventaja sustentadora de un interés legítimo que justifique la legitimación en este procedimiento especial, a la vista de la doctrina ya citada sobre la falta de legitimación de los recurrentes que no han concurrido a la licitación.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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



**Primero.** Inadmitir el recurso presentado por D. C.F.-A. B., en representación de EMPRESA ROCES, S.A., contra la adjudicación del contrato de concesión para la gestión del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de uso general en la zona Z-0094 (concejos de Avilés y Gozón), acordada por Resolución del Director General del Consorcio de Transportes de Asturias de 18 de noviembre de 2014,

**Segundo.** 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 vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.