

Reclamación nº 17/2021**Resolución nº 98/2021**

NOTIFICACIÓN

Le notifico que, con fecha 4 de marzo de 2021, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha dictado el siguiente Acuerdo:

VISTA la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de Unauto VTC, contra los pliegos del contrato “Servicio de transporte en taxi, urbano e interurbano, en la Comunidad de Madrid”, número de expediente 6012000378, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 18 de diciembre de 2020 se publicó en la Plataforma de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el anuncio de licitación correspondiente al contrato de referencia, no dividido en lotes y pluralidad de criterios de valoración. Asimismo, se publicó el 21 de diciembre de 2020 en el DOUE y en el BOCM y el 23 de diciembre en el BOE.

El valor estimado del contrato es de 730.435,84 euros, siendo el plazo de ejecución del contrato de cuatro años.

El plazo de presentación de ofertas finalizó el 19 de enero de 2021.



Segundo.- El 13 de enero de 2021 la representación de Unauto VTC, presentó ante este Tribunal reclamación en materia de contratación contra el anuncio y los pliegos del contrato de referencia por considerar que son contrarios al ordenamiento jurídico al limitar la concurrencia. Asimismo, solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

Tercero.- El órgano de contratación ha remitido a este Tribunal, con fecha 26 de enero, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), solicitando la desestimación de la reclamación presentada por Unauto VTC.

Cuarto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 21 de enero de 2021, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, debido al posible desvelo de las ofertas antes de haber resuelto el presente recurso.

Quinto.- No se ha dado traslado de la reclamación a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el reclamante, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- En cuanto al régimen jurídico aplicable al contrato, tiene carácter privado y está sujeto al Real Decreto Ley 3/2020 de 4 de febrero de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión



Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDLSE).

El artículo 121.1 del RDLSE establece, en cuanto al régimen jurídico de la reclamación, que le serán de aplicación a las reclamaciones que se interpongan ante los órganos mencionados en el artículo anterior contra alguno de los actos a que se refiere el artículo 119, las disposiciones de la LCSP que regulan el recurso especial en materia de contratación, incluido el artículo 49 relativo a la adopción de medidas cautelares, con determinadas especialidades.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del RDLSE, en relación con el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver la Reclamación planteada.

Segundo.- De acuerdo con el artículo 48 de la LCSP al que se remite el artículo 121 del RDLSE, *“podrá interponer la correspondiente reclamación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto de reclamación”*.

Unauto VTC se encuentra legitimado para la interposición de la presente reclamación, al ser una asociación profesional entre cuyos fines, según consta en sus estatutos, se encuentra la defensa de los derechos de los titulares de autorizaciones de la clase VTC.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.



Tercero.- El acto objeto de reclamación, corresponde a un contrato de servicios sujeto al RDLSE al superar los umbrales establecidos en su artículo 1.1. *“b) 428.000 de euros en los contratos de suministro y de servicios distintos de los referidos en la letra anterior, así como en los concursos de proyectos”.*

Cuarto.- La reclamación se ha interpuesto en tiempo y forma al haberse presentado ante el Tribunal el 13 de enero de 2021, contra el anuncio y los pliegos publicados el 18 de diciembre 2020 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Quinto.- El fondo del asunto se concreta en determinar si en la presente licitación se está limitando la libre competencia

A los efectos de la resolución de la presente reclamación interesa destacar los siguientes apartados del Pliego de Condiciones Particulares (en adelante PCP).

El apartado 5 del Cuadro Resumen establece el objeto del contrato: *“Servicio de transporte en taxi, urbano e interurbano, en la Comunidad de Madrid para los agentes de Metro de Madrid, S.A. según el alcance descrito en el apartado 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas” (en adelante PPT).*

El apartado 3 del PPT establece que *“El alcance de este concurso, comprende el servicio de transporte de personal de Metro de Madrid entre recintos mediante el Servicio de Vehículos de Alquiler con Aparato Taxímetro (ANM 2012/74) regulado por la Ordenanza Reguladora del Taxi”.*

Apartados 4.2.4 [medios de pago al taxista: 5.1 (facturación a crédito, que exige que el contratista cuente con autorización para mediar entre los taxistas y las empresas), 5.2 (facturación mensual)].



“Apartado 7 del Cuadro Resumen: en cuanto señala como nomenclatura CPV la 60120000-5 Servicios de taxi”.

Apartado 19 del cuadro resumen que remite a la cláusula 3.2 del PCA, que señala como opción para acreditar la solvencia la clasificación económica en el Grupo R (servicios de transporte), subgrupo 1 (transporte de viajeros por carretera), categoría 2.

Apartado 23 del cuadro resumen, sobre la habilitación empresarial o profesional, la refiere a la establecida en el art. 3 de la OM de 23 de julio de 1997 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de cooperativas de transportistas y sociedades de comercialización.

Unauto VTC motiva su recurso en que los pliegos de condiciones vulneran los artículos 27 del RDLCSE y 1 de la LCSP, puesto que limita el acceso a la licitación a los titulares de la licencia de auto-taxi de manera gratuita y artificial y, que también es significativo que, en términos de solvencia, clasificación potestativa, ésta sea fijada en el Cuadro Resumen del PCA con referencia al Grupo y Subgrupo correspondiente a servicios de transporte de viajeros por carretera.

Y concluye que *“la identificación exclusiva de dichos servicios con los del taxi, la limitación a que los únicos posibles licitadores hayan de contar con licencia de auto-taxi o que el servicio mismo se haya de reducirse al alquiler de vehículos dotados de aparato taxímetro es contraria al ordenamiento jurídico y por ello debe ser removida del mismo.*

(...)

Motivo por el cual los pliegos, que han de anularse, deberían contemplar que los servicios podrán ser prestados y por lo tanto concurrir los licitadores con las autorizaciones legalmente exigidas, con tarjeta o autorización de transporte VTC



(Autorización de arrendamiento de vehículos con conductor) o el título habilitante de transporte urbano que corresponda en cada municipio (VT-taxi), indistintamente.

Eliminando toda referencia a que los vehículos deban contar con aparato taxímetro por más que el precio se quiera fijar tomando como referencia determinadas tarifas oficiales.

Sin que a la prestación de los servicios de la forma interesada afecte ésta obligada apertura de la licitación, pues los licitadores podrán poner a disposición del órgano de contratación el sistema de identificación de los servicios, con su trayecto y detalles (punto recogida, punto de destino, horarios, kilometraje y demás) necesarios para su verificación, facturación, revisión y pago sin perjudicar las condiciones fijadas para la ejecución del contrato en el PPT”.

En defensa de sus pretensiones cita un informe sobre licitaciones públicas de transporte de pasajeros emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia , sobre las Licitaciones Públicas de Transporte de Pasajeros en Vehículos de Turismo en los Ámbitos Escolar, Laboral Y Sanitario (Pro/Cnmc/002/19) emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el 9 de enero de 2020 que contempla entre otros, la cuestión relativa a las contrataciones en el ámbito laboral como la presente dentro del marco regulatorio general antes descrito definiendo el transporte especial laboral como *“el destinado a transportar exclusivamente a colectivos laborales homogéneos (trabajadores de empresa, militares, líneas de servicio a aeropuertos o a estaciones de trenes para el transporte de tripulaciones, etc.), ya sea dentro del mismo término municipal (urbano) o entre distintos términos municipales”*. Afirmando de forma taxativa que: *“Este transporte laboral puede ser prestado tanto por autocares como por vehículos de turismo (taxis o VTC)”*.

Hace constar que para hacer su Informe la CNMC analiza diversas licitaciones de transporte laboral en vehículos de turismo en todo el territorio nacional reflejando que *“la principal restricción identificada se refiere a la reserva de participación en las licitaciones públicas a los vehículos con licencia de autotaxi. No*



se ha encontrado, con carácter general, normativa autonómica que recoja estas restricciones, salvo en el caso de Extremadura”. Reserva a favor del taxi contraria al ordenamiento de contratación y de la competencia que constata en algunos casos (como sucede y denuncia respecto de un contrato del Hospital 12 de Octubre), pero no en otros (“En sentido contrario, en otras Comunidades Autónomas se permite la prestación de los servicios de transporte regular laboral por cualquier vehículo turismo adecuado para los traslados”), lo que saluda como la solución legal al concluir de la manera siguiente: “Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta que, según lo establecido en el artículo 181.2 del ROTT, las autorizaciones de VTC habilitan para prestar el servicio a vehículos de hasta 9 plazas, por lo que, a priori, no existiría ningún motivo que impidiese a los titulares de dichas autorizaciones prestar el servicio de transporte especial laboral”.

No obstante, ninguno de los pliegos analizados ofrece explicación para la limitación de participación a los vehículos con licencia de autotaxi (...) En conclusión, no se aprecian razones imperiosas de interés general que justifiquen las restricciones identificadas”.

Conclusiones que a la CNMC le llevan a recomendar (apartado VII de su Informe) *“No discriminar entre los tipos de licencia de vehículos de turismo (taxi y VTC) para la contratación pública de servicios de transporte laboral”* que es el que aquí motiva la contratación.

Invoca también el recurrente la Resolución 319/2018, de 3 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (recurso 206/2018) en relación con un contrato de transporte para personal de la Administración de Justicia: *“Obra en el expediente (documento 6-C) un informe emitido el 19 de enero de 2018 por la Dirección General de Justicia e Interior del Gobierno de La Rioja en el que se explica que, a la hora de elaborar los pliegos, y en aras de una mayor competencia, se admitió la posibilidad de prestar el servicio tanto por auto-taxis (licencia VT) como por empresas de alquiler de vehículo con conductor (licencias VTC), pues se consideró que los titulares de ambos tipos de licencias son perfectamente capaces de prestar el servicio objeto del contrato, habiéndose licitado*



anteriormente (el 8 de mayo de 2015) otro expediente de contratación con unas condiciones similares a las del expediente ahora recurrido. Se indica en dicho informe que “los vehículos con licencias VTC son operadores económicos legales. Aun siendo cierto que existe una controversia entre el sector del taxi (VT) y de los vehículos con conductor (VTC) con numerosas sentencias judiciales en un sentido y otro, se considera que un expediente de contratación no es el lugar donde dirimir esta controversia. Los vehículos con licencia VT y VTC están habilitados a prestar el objeto del contrato y, basándonos en los principios que rigen la contratación pública de libertad de acceso a las licitaciones, igualdad de trato y salvaguarda de la libre competencia, se posibilitó concursar a ambos operadores económicos”.

Pues bien, tanto por el criterio del TACRC como sobre todo por el informe emitido por la Comisión de defensa de la competencia, podemos considerar que inicialmente los pliegos de condiciones que rigen esta contratación vulneran la libre competencia.

La libre concurrencia constituye uno de los pilares esenciales de la contratación pública, por lo que, a juicio de este Tribunal, su limitación debe quedar plenamente justificada en el expediente de contratación. Esta justificación no debe ser meramente retórica, sino que debe acreditar de manera clara y contundente las razones por la que otros operadores económicos legalmente habilitados para la prestación del objeto del contrato, no pueden participar en la licitación por las restricciones impuestas. En aras de la transparencia exigida a los órganos de contratación, dicha justificación debe realizarse con carácter previo a la aprobación de los Pliegos y constar en el expediente de contratación, sin que pueda ser sustituida por una justificación a posteriori en el trámite del recurso especial en materia de contratación.

Pues bien, analizado el expediente de contratación, ni en el informe de necesidad, ni en ningún otro informe específico se lleva a cabo la más mínima justificación al respecto.



No obstante, lo dicho, es preciso tratar el tema de controversia bajo el prisma de las necesidades que pretende satisfacer el contrato y delimitación es competencia del órgano de contratación. Este concepto recogido en el artículo 28 de la LCSP es también invocado por Metro en defensa de sus actuaciones.

Los Tribunales de Recursos Contractuales se han pronunciado en múltiples ocasiones, determinando que la definición del objeto de contrato corresponde al órgano de contratación en atención a las necesidades que pretende satisfacer.

En este sentido invoca el órgano de contratación la Resolución 91//2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales: *“De lo establecido en el art. 99 de la LCSP se desprende que la determinación del objeto de los contratos del sector público corresponde a los órganos de contratación, que deberán definirlo “en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer”. En lo que se refiere a la determinación por el órgano de contratación del objeto del contrato, este TACRC ha establecido una consolidada doctrina, que se recoge en los siguientes términos en la reciente Resolución nº 633/2019, de 13 de junio de 2019 (Recurso nº 549/2019), en la que se plasman varias dictadas con anterioridad:*

“El Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la determinación del objeto del contrato es una facultad que corresponde al órgano de contratación, que es a quien compete concretar las prestaciones exigibles en función del interés público que se pretende atender a través de la contratación. En la Resolución 1114/2018, de 30 de noviembre, se indica, a este respecto, lo siguiente:

«Debemos aplicar aquí el criterio ya sostenido por este Tribunal en distintas Resoluciones, –por todas y por la novedad que supone, podemos citar aquí la Resolución nº 755/2018, de 16 de agosto, así como la Resolución nº 813/2018, de 14 de septiembre de 2018–, en cuanto resulta necesario que el contrato se ajuste a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y



siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre).

Corresponde, en definitiva, al órgano de contratación, definir el interés público a satisfacer con el contrato de servicios, fijar su objeto, así como los requisitos técnicos que han de exigirse para su correcta ejecución (Resolución 548/2015). La definición del objeto del contrato, decíamos en la Resolución 468/2018, de 11 de mayo, constituye una facultad discrecional, y por ello, se insiste, “la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él” (también, Resoluciones 156/2013, de 18 de abril, y 194/2013, de 23 de mayo)».

En este mismo sentido, se expresa la Resolución 128/2020 de Tribunal de Administrativo de Contratos Públicos de Canarias, citada por el órgano de contratación en su informe: “(...) *Por tanto, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP.*

(...)

Y es que no debemos olvidar que las entidades licitadoras no intervienen en la fase previa de determinación del alcance y extensión de las necesidades públicas, lo cual sólo compete al órgano de contratación, sino únicamente en la fase posterior



*de satisfacción de dichas necesidades a través de la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y en la posterior ejecución de la prestación.
(...)*

Y es que debe partirse de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate. Y es que la mayor o menor apertura de los contratos públicos a la competencia no supone, en todo caso, una infracción de los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato cuando la supuesta menor apertura encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate y dichas necesidades están además debidamente justificadas en el expediente, excepción hecha de aquellos supuestos en que las prescripciones técnicas se definan en términos tales que solo exista un licitador que pueda cumplirlas, todo lo cual exige una prueba adecuada y el examen objetivo de la concurrencia que haya podido existir en la licitación de que se trate. (...)

Aplicando al presente supuesto la doctrina citada, debe entenderse que corresponde al órgano de contratación la determinación del objeto del contrato ponderando las necesidades suscitadas y apreciando discrecionalmente el interés público a satisfacer, precisando, en base a todo ello, cuáles son las prestaciones que deben configurar su objeto. Única posibilidad que justificara la restricción a la libre competencia.

Llegados a este punto, solo resta comprobar que las necesidades a satisfacer



no pueden ser prestadas por vehículos con conductor que no sean específicamente taxis.

Pasamos a analizar cada una de las cuestiones evidenciadas por la recurrente y la defensa que ejerce Metro en cada caso.

En relación con la habilitación empresarial o profesional Metro, manifiesta que el 14 de enero de 2021 se publicó en el Perfil del contratante la siguiente corrección de errores a los PCP:

“En el Pliego de Condiciones Particulares y concretamente en el apartado de 23 del cuadro resumen:

- Donde dice:

¿Es necesario contar con una habilitación empresarial o profesional concreta para la ejecución del contrato? Sí

La empresa licitadora deberá contar con la inscripción en el Registro General de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte, conforme al artículo 3 de la Orden Ministerial de 23 de julio de 1997 (B.O.E de 30 de julio de 1997), por el que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres en material Cooperativas de Transportistas y Sociedades de Comercialización.

- Debe decir:

¿Es necesario contar con una habilitación empresarial o profesional concreta para la ejecución del contrato? Sí

La empresa licitadora o las empresas subcontratadas para la prestación final del servicio deberá contar con la inscripción en el Registro General de transportistas y de empresas de actividades auxiliares y complementarias del transporte, conforme al artículo 3 de la Orden Ministerial de 23 de julio de 1997 (B.O.E de 30 de julio de 1997), por el que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los transportes terrestres en material Cooperativas de Transportistas y Sociedades de Comercialización”.



En relación con este apartado 23, la recurrente ya apuntaba que la Orden citada anteriormente ha sido derogada, indicando que la normativa actual establece que *“Todas las referencias al Registro General de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte y deberán entenderse hechas al Registro de Empresas y Actividades del Transporte”*.

El órgano de contratación ante estos hechos considera que efectivamente se ha cometido un error de remisión a la norma correcta, pero que este defecto en ningún caso puede invalidar los pliegos en su totalidad.

En relación con la restricción de la concurrencia a la licitación, el órgano de contratación alega que *“A este respecto hemos de oponer que, si bien es cierto que las empresas o profesionales que conforman la asociación reclamante estarían capacitadas para prestar servicios de transportes de pasajeros urbano e interurbano -pues es de suponer que cuentan con las licencias y requisitos requeridos por la normativa aplicable-, no lo están para prestar el servicio de transporte de agentes de Metro, tal y como se describe en los pliegos de esta licitación.*

De acuerdo con la legislación aplicable, existen dos tipologías de transporte de pasajeros urbano e interurbano. Por un lado, el sector que engloba a los taxis y por otro, el que engloba el arrendamiento de vehículos con conductor (VTC). La distinta normativa que regula este tipo de arrendamiento, sector al que pertenecen las empresas y profesionales representados por la asociación reclamante, y la que regula el sector de los taxis, conlleva que la gestión de ambos servicios de transporte discrecional de viajeros se preste de una manera diferente.

*Con respecto a las VTC en tanto en cuanto no sea aprobado el Proyecto de Ordenanza que regula los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), su regulación se encuentra fundamentalmente recogida en la **Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres** (modificada en este aspecto por el Real Decreto-ley 13/2018, de 28 de septiembre) y en el **Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley***



de Ordenación de los Transportes Terrestres, artículos 180 y siguientes (Modificado en este aspecto por la Orden FOM/2799/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre y modificado por STS 1337/2020, de 15 de octubre de 2020, de la Sala Tercera). La regulación desarrollada por la Comunidad de Madrid en relación con los servicios VTC se refiere a aspectos de carácter instrumental o accesorio.

De esta normativa, se pueden extraer diferentes restricciones para este sector de los VTC a la hora de gestionar el servicio que, en cambio, no se imponen al sector del taxi. Por lo que afecta al objeto del contrato a cuya licitación se refiere este informe, destacamos las siguientes:

- Los VTC no pueden, en ningún caso, circular por las vías públicas en busca de clientes ni propiciar la captación de viajeros que no hubiesen contratado previamente el servicio permaneciendo estacionados a tal efecto.

- Los precios de los servicios VTC no están sujetos a tarifa administrativa.

- Los VTC deben ser utilizados habitualmente en la prestación de servicios destinados a atender necesidades relacionadas con el territorio de la comunidad autónoma en que se encuentre domiciliada la autorización en que se amparan. Se entenderá que, en todo caso, un vehículo ha incumplido dicho deber, cuando el 20 por ciento o más de los servicios realizados con ese vehículo dentro de un período de tres meses no haya discurrido, ni siquiera parcialmente, por dicho territorio.

- A diferencia del taxi, el servicio de transporte se debe contratar antes de la realización del viaje, bien en las oficinas de la empresa, a través de internet o la aplicación móvil que tenga la empresa.

- Y en cuanto sea aprobada la Ordenanza que regula los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), otra de las limitaciones a las que este sector estará sometido será la relativa a la prohibición de parada o estacionamiento de estos vehículos a menos de 100 metros de aeropuertos, estaciones de ferrocarril o autobuses, o intercambiadores de transportes.



Estas restricciones a las que se ven sometidos los VTC derivan, como decimos, de la legislación aplicable a dicho sector, motivo por el que entendemos que no procede debatir en esta sede, sino en otros ámbitos ajenos a esta licitación.

Por ello, consideramos que en este informe solo cabe analizar si las empresas o profesionales que conforman la asociación reclamante están capacitadas a día de hoy para prestar el servicio de transporte de agentes de Metro, tal y como esta Compañía requiere para poder prestar un servicio de calidad.

(...)

El objeto del contrato indicado, ha de resultar suficiente para abarcar las diversas necesidades que Metro precisa, las cuales se determinan en este mismo apartado 3 del PPT, al concretar las tres tipologías principales de solicitudes y servicios de desplazamientos, de la siguiente forma:

“(...) - Solicitud de traslado de personal de línea, según las siguientes circunstancias:

• Traslados Urgentes del personal de línea con especial incidencia en horario nocturno (p.e. para el traslado de conductores antes de las 6:00 h para garantizar la apertura de servicio de viajeros). En este caso las peticiones de servicio se podrán realizar telefónicamente o a través de una aplicación del adjudicatario y de los siguientes datos:

- DNE o identificación del personal de METRO que usa el servicio.*
- Origen y destino.*

• También se puede solicitar el traslado de personal de línea para recorridos fijos de forma diaria entre estaciones y Depósitos. Algunos de estos recorridos pueden ser:

- Estación de Loranca – Depósito 11 (Loranca).*
- Estación de Puerta del Sur – Depósito 10 (Cuatro Vientos).*
- Estación de Pinar de Chamartín – Depósito 9 (Hortaleza).*

- El Servicio de Salud Laboral: puede solicitar el traslado urgente de agentes de METRO, desde el lugar del accidente o desde su domicilio al Servicio de Salud Laboral, o a otras clínicas, centros hospitalarios y asistenciales, centros de



rehabilitación, y viceversa, así como cualesquiera otros traslados que, dentro del ámbito del objeto del presente pliego, le fueran en su caso comunicados por METRO.

- Resto de traslados: se podrán requerir servicios que faciliten la movilidad de los agentes que sean necesarios para el desarrollo de su actividad. (...)."

Por su parte, en el anexo I se describen las rutas fijas a las que ha de atender el servicio durante unos días y horarios predeterminados a la semana, las cuales se corresponden con las siguientes:

- RUTA TX1: DEPÓSITO 11, LORANCA _____ ESTACIÓN DE LORANCA
- RUTA TX2: DEPÓSITO 10, CUATRO VIENTOS __ ESTACIÓN DE PUERTA DEL SUR
- RUTA TX3: ESTACIÓN DE PINAR DE CHAMARTÍN __ DEPÓSITO 9, ZONA 4

En este sentido ha de señalarse que, tal y como se recoge en el apartado 1 del PTT, "(...) En ocasiones es necesario disponer de un servicio de taxis que permita, de forma segura, rápida, y en ocasiones urgente, transportar agentes 24x7 entre los diferentes recintos para garantizar el correcto funcionamiento de la Red y de la empresa. Adicionalmente es necesario cubrir la necesidad de transporte de agentes a otros destinos diferentes a los recintos de trabajo que puedan surgir como consecuencia del propio desarrollo de la actividad de cada uno de los Servicios de Metro de Madrid (...)."

Como puede desprenderse del contenido del Pliego, solo una mínima parte de los servicios a prestar por la empresa adjudicataria constituyen rutas fijas, el resto, alrededor de un 80 %, están orientados a cubrir los desplazamientos del personal operativo de estaciones para garantizar diariamente no solo la apertura del Servicio sino también el mantenimiento del mismo en las condiciones más favorables para satisfacer de forma eficaz y rápida las necesidades del servicio público de transportes que presta METRO. Y precisamente, atendiendo a las particulares características de este servicio público de transportes, entre estas necesidades, a las que debe dar cobertura el objeto de este contrato, se encuentran



los desplazamientos urgentes del personal que forma parte de los grupos de Disponibilidad de METRO o de Guardias que han de acudir en cualquier momento y de forma inmediata a los depósitos o estaciones donde sean requeridos para atender imprevistos, o incluso a otras ubicaciones diferentes a estos recintos donde se precise su presencia para atender cuestiones relacionadas con la actividad que presta esta Compañía.

Para satisfacer dichas necesidades, efectivamente, el objeto del contrato se ciñe al Servicio de transporte en taxi y en consonancia con ello, en el apartado 4.2.4 del PPT, en cuanto a la forma de solicitar este servicio, se establece que los licitadores deberán disponer además de un sistema App, de una Centralita Call-Center, para que sean los propios agentes los que en caso de urgencia o simplemente por cuestiones de organización, puedan ellos mismos solicitar vía teléfono un taxi de forma inmediata, en caso de no disponer de un terminal con la tecnología adecuada para descargar las correspondientes aplicaciones (teléfono inteligente o smartffhone). Y todo ello, sin perjuicio de que del mismo modo pueda solicitarse el servicio accediendo a través de la página Web de la empresa contratista.

Por tanto, en atención a la diversidad de desplazamientos que se requieren a la hora de prestar el servicio de transportes que ofrece METRO por las diferentes circunstancias que pueden concurrir, resulta preciso que la empresa adjudicataria del contrato objeto de esta licitación ofrezca una prestación que abarque todas las posibilidades a la hora de poder solicitar este servicio por los agentes de Metro, posibilidad que, hasta la fecha y en tanto en cuanto no se modifique la legislación aplicable, únicamente la ofrece el sector del taxi.

De resultar adjudicataria alguna empresa del sector de VTC, en atención a las mencionadas restricciones a las que se encuentran sometidas, muchos de los servicios que deberían prestarse no se harían, puesto que los agentes no podrían acceder a ellos ni en las paradas habilitadas para los taxis, ni en la calle en cualquier momento ni a través de sus propios teléfonos móviles mediante llamadas telefónicas, puesto que este servicio requiere, como ya se ha mencionado, o bien



estar previamente contratado o bien, hacerlo a través de una aplicación app, la cual no todos los agentes pueden tener por las características de su teléfono móvil”.

Vistas las alegaciones efectuadas por el órgano de contratación, todos los servicios que describen conllevan la petición previa de un vehículo, en cuanto a las rutas, están prácticamente todas marcadas previamente tanto en lugar, como hora, como número de viajeros, en cuanto a los vehículos para el transporte de los trabajadores que inician turno, es obvio por el horario, seis de la mañana que también será un servicio bajo pedido. Por lo tanto, la solicitud previa de los servicios puede ser efectuada tanto por taxis como por VTC.

En lo que respecta a la forma de solicitar el servicio, bien es cierto que las compañías de VTC utilizan en su servicio al público en general, una app para este fin, no obstante, el órgano de contratación en virtud de sus competencias puede requerir de un call-center o atención telefónica en exclusiva o en convivencia con la utilización de la app. El licitador interesado abordará este servicio como un requerimiento expreso del PPTP, que en caso de incumplimiento le excluirá de la licitación.

Por lo que respecta a la posibilidad de solicitar directamente un servicio en la vía pública, hemos de advertir que según se establece en el apartado 4.2 del PPTP sobre la flota de vehículos: *“los licitadores deberán indicar la flota y antigüedad media de los vehículos con la que cuentan para prestar el servicio.*

Para cumplir con la calidad exigida por Metro se exige que el licitador cuente como mínimo con una flota de 250 vehículos (...). La flota de vehículos deberá tener una antigüedad media menor o igual a 6 años. Al menos 100 de los vehículos deberán estar clasificados según el distintivo medioambiental cero emisiones o ECO 8...)”.

Asimismo, el apartado 26 de la cláusula 1 del PCAP establece la obligatoriedad de presentar una oferta técnica con el siguiente contenido mínimo:



“Una relación detallada del número de vehículos que presenta, para prestar el servicio indicando marca, modelo, matrículas y fecha de adquisición”

La presentación de esta oferta técnica que vincula al licitador con el órgano de contratación, dificulta la posibilidad de requerir los servicios de un vehículo directamente en la vía pública, pues el trabajador de Metro usuario del servicio debería comprobar si el vehículo requerido se encuentra dentro de los aportados en la oferta técnica, pues en caso contrario no podría adscribirse *in situ* al servicio contratado. En definitiva, el servicio de vehículos con conductor siempre y en todo caso, precisará de la solicitud previa del servicio, por lo que este motivo no puede esgrimirse como necesidad del órgano de contratación que vulnere la libre competencia.

Por otro lado el órgano de contratación considera: *“que el precio de los servicios de VTC solo pueden ser determinados en el del precontrato en el que pueden operar, no esté regulado y sea libre, hace que sus tarifas puedan variar de un momento a otro en el mismo trayecto, ya que estas se calculan en base a un algoritmo que tiene en cuenta la demanda de coches de VTC en ese instante, es decir, que un mismo trayecto en función de la hora y el día, puede tener un precio diferente, a diferencia de lo que ocurre en el sector del taxi. Téngase en cuenta a este respecto que la mayoría de los servicios solicitados en esta licitación no pueden ser predeterminados, luego resulta necesario el uso del taxímetro para que tanto el conductor como el agente puedan conocer el precio exacto del trayecto, en función de los kilómetros que se recorran.*

A este respecto hemos de recordar al órgano de contratación que una de sus competencias es el establecimiento de los precios. El licitador los admite y propone su oferta o no los admite y cesa su interés en el contrato.

Las tarifas oficiales a que se refiere erróneamente el órgano de contratación , son las recogidas en la Resolución de 17 de diciembre de 2019 del Secretario



General Técnico del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad por la que se ordena la publicación de la Resolución de 16 de diciembre de 2019 de la Directora General de Gestión y Vigilancia de la Circulación, por la que se establecen las medidas oportunas para el debido control de la aplicación de las tarifas del servicio de taxi en el Área de Prestación Conjunta de Madrid aprobadas para 2020. Publicada en el Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid de fecha 19 de diciembre de 2020.

En esta norma se descomponen todas las tarifas a aplicar por el servicio de taxi, así como la formulación matemática necesaria para la obtención del precio exacto en cada viaje. Por lo tanto, el órgano de contratación tiene la facultad de utilizar estos precios y su formulación tanto para taxis como para el resto de licitadores, estos últimos serán los que deban admitir los precios unitarios y presentar oferta sujetándose a ello o bien optar por no participar en la licitación.

En último lugar y como necesidad de contratación que excluye a los vehículos denominados VTC, Metro indica que: *“Y a ello se añade, la prohibición que tendrán estos vehículos, una vez aprobada la Ordenanza de que regula los servicios de arrendamiento de vehículos con conductor (VTC), de recoger viajeros a menos de 100 metros de las estaciones, aeropuertos e intercambiadores, que imposibilitaría la prestación de un correcto servicio para el traslado de maquinistas de METRO en estaciones como Atocha, Aeropuerto T1, T2 y T3, Aeropuerto T4, Chamartín, Plaza de Castilla, Méndez Álvaro, Plaza Elíptica, Moncloa, Av. de América, etc., lo que supondrá que no todos los agentes de METRO que precisen utilizar este servicio puedan hacerlo, lo que frustraría, al menos parcialmente, el objeto del contrato y no satisfaría la necesidad de esta contratación”*.

A este respecto hay que indicar dos cuestiones, la primera es que no ha sido aprobada la ordenanza que menciona Metro, de tal modo que poco podemos invocarla. La segunda es poner de manifiesto el error en cuanto a las alegaciones que efectúa Metro en cuanto a que los VTC no podrán acercarse a menos de cien



metros de los mayores centros de viajero. Dicha limitación hoy en vigor se refiere a la imposibilidad de esperar nuevos avisos a una distancia menor de cien metros de estos lugares, lo cual es sustancialmente distinto, sobre todo en el servicio que estamos analizando.

Por ello, de acuerdo con lo expuesto anteriormente se estiman las pretensiones de Unauto VTC, anulándose los pliegos de condiciones recurridos que en caso de seguir persistiendo la necesidad de contratación deberán ser redactados conforme a las manifestaciones aquí recogidas y en todo caso sin referencia alguna que limite la competencia de otros agentes económicos que no precisen de la subcontratación exclusiva de vehículos con licencia de taxi.

En su virtud, previa deliberación, por mayoría, y al amparo de lo establecido en el artículo 120 del RDLCSE en relación al 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Estimar la reclamación en materia de contratación interpuesta por la representación legal de Unauto VTC, contra los pliegos del contrato “Servicio de transporte en taxi, urbano e interurbano, en la Comunidad de Madrid”, anulando los pliegos de condiciones.

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 106 de la LCSE.

Tercero.- Levantar la suspensión adoptada por este Tribunal mediante Acuerdo de



21 de enero de 2021.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

De conformidad con el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta resolución.

LA SECRETARIA DEL TRIBUNAL

El presente documento, emitido a efectos de cumplimiento de obligaciones en materia de transparencia, es copia fiel del original, en el que constan las firmas auténticas y completas de las personas firmantes.

En cumplimiento de las obligaciones de protección de datos personales, no constan en esta copia datos identificativos adicionales a nombre y apellidos.



La autenticidad de este documento se puede comprobar en www.madrid.org/csv mediante el siguiente código seguro de verificación: **1239986844268110303825**