



Recurso nº 72/2024

Resolución nº 288/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 29 de febrero de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. A. S. G., en representación de la mercantil AMBULANCIAS TORREÑAS S.L., contra los pliegos del *“Servicio de transporte de viajeros, a través de vehículo convencional o transporte sanitario en ambulancia no asistencial (taxi, VTC, ambulancia no asistencial o cualquier otro incluido en el código CPV) para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria no urgente”* convocado por MAZ, MUTUA COLABORADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL NÚMERO 11, expediente 2023/A/ASC/1180, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 22 de diciembre de 2023, se insertó anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público de la licitación del *“Servicio de transporte de viajeros, a través de vehículo convencional o transporte sanitario en ambulancia no asistencial (taxi, VTC, ambulancia no asistencial o cualquier otro incluido en el código CPV) para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria no urgente de MAZ M.C.S.S. Nº 11 (en adelante MAZ), en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia”*, con un valor estimado de 297.150 euros, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

Segundo. Del certificado de licitadores obrante en el expediente resulta que, a fecha de 23 de enero de 2024, no han presentado proposición ningún licitador, finalizando el plazo para ello el 26 de febrero de 2024.



Tercero. El día 15 de enero de 2024, tiene entrada en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, recuso especial en materia de contratación contra los pliegos de la citada licitación.

La entidad recurrente impugna los pliegos imputando varias irregularidades a los mismos, alegando con carácter principal que los pliegos no justifican la no división en lotes, con infracción del artículo 99 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Subsidiariamente, se invoca que los pliegos vulneran el derecho a la *“conurrencia en igualdad de condiciones en contraposición de lo establecido en el artículo 126.1 de la LCSP. Nuestra empresa concluye que se ha vulnerado dicho derecho en su contra ya que, la práctica totalidad de los requisitos o criterios de adjudicación establecidos en dichos pliegos facilitan que cualquier licitador que únicamente posea autorizaciones para ofertar transporte en Taxi, o VTC, pueda participar y goce de ventajas competitivas innmerecidas frente a nosotros como empresa de ambulancias, únicamente autorizados para transporte sanitario”*.

Igualmente, se denuncia, con carácter subsidiario, uno de los criterios de adjudicación, sosteniendo la recurrente que *“algunas de las funcionalidades que se requieren para valorar la oferta de una aplicación informática que facilite la eficacia en la gestión de las prestaciones licitadas no atienden las necesidades reales del contrato (oferta ponderable en los criterios de adjudicación) no se ajustan a las necesidades reales de cada prestación objeto del contrato si tenemos en cuenta su naturaleza de forma individual”*.

El recurso concluye solicitando que *“se tenga por interpuesto el presente escrito con los documentos adjuntos que al final de este escrito se señalan*, se sirva admitirlo y tener por interpuesto RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN frente a los pliegos de la licitación, PPT y PCAP, en los puntos expuestos en párrafos anteriores y previa la tramitación legal que corresponda, sea dictada resolución en la que se resuelva paralizar el proceso de licitación con el objetivo de que se rehagan los pliegos y, esta vez sí, se*

divida el contrato en lotes atendiendo a que se licitan dos prestaciones sustancialmente diferenciadas que permiten y requieren su licitación por separado, a los preceptos de necesidad y no exención contenidos en el artículo 99.3 de la LCSP, a la sujeción del órgano de contratación al principio de discrecionalidad técnica objetiva y parcial en la toma de sus decisiones, a la necesidad de establecer requisitos que acrediten la capacidad de obrar y la solvencia técnica de los licitadores para todas y cada una de las prestaciones objeto del contrato y al derecho de todas las empresas de que sus ofertas sean valoradas de forma objetiva y en igualdad de condiciones que las del resto de licitadores.

De la misma forma suplicamos que, en caso de desestimar nuestro recurso en lo referente a la necesidad de dividir el contrato en lotes, resuelvan igualmente paralizar el proceso de licitación con el objetivo de que se rehagan los pliegos y se incluyan, o modifiquen, tantos requisitos técnicos y criterios de selección sean necesarios como para que quede garantizado que los pliegos se ajustan a las necesidades reales del contrato y de la naturaleza de todas y cada una de las prestaciones incluidas en su objeto, para que requieran la acreditación de la capacidad de obrar y la solvencia técnica de una forma objetiva y para la totalidad de las prestaciones objeto del contrato y, sobre todo, para que se garantice a todas las empresas una concurrencia a la licitación en igualdad de condiciones y para que, al final, resulte adjudicada de forma justa y objetiva la mejor oferta en relación calidad precio”.

Cuarto. El órgano de contratación ha remitido el expediente de contratación y ha emitido informe solicitando la desestimación del recurso por conformidad a derecho de los pliegos.

Quinto. La Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 24 de enero de 2024, acordando la medida cautelar de suspensión solicitada, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Sexto. En la tramitación de este recurso se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los



procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de los recursos en materia contractual corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de conformidad con el artículo 47.1 LCSP.

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al tratarse de los pliegos (artículo 44.2 a) de un contrato de servicios celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. Los pliegos impugnados fueron publicados el 22 de diciembre de 2023 –momento que determina el término inicial para su impugnación conforme al artículo 50.1.b) LCSP–, por lo que el recurso presentado el 15 de enero de 2024, se ha interpuesto en tiempo y forma.

Cuarto. Antes de entrar en el fondo del asunto, y como cuestión de orden público, ha de sopesarse la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos.

Como hemos señalado en numerosas resoluciones, la LCSP no confiere una acción popular en materia de contratación, sino que la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente, derechos e intereses que tratándose de una licitación no pueden ser otros que la posibilidad de obtener la adjudicación del contrato.

El artículo 48 LCSP atribuye legitimación a *“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 indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el*



proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

A este respecto, ha de destacarse que en el supuesto que nos ocupa, se ha aportado por el órgano de contratación relación cerrada a fecha 26 de febrero de 2024, último día fijado para la presentación de las ofertas, en la que consta que la recurrente ha licitado para este contrato. La recurrente incluye, a priori -por su nomenclatura-, en su objeto social prestaciones de transporte que configuran el objeto del contrato, transporte de viajeros para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria no urgente, resultando por tanto potencialmente interesada en la licitación cuyos pliegos impugna. Además, alega que los pliegos introducen elementos discriminatorios que, cuando menos, restringen, de manera significativa, la concurrencia de los licitadores y, además, suponen, en el caso de su empresa, serios impedimentos para que pueda alzarse con la adjudicación del contrato.

A la vista de todo lo expuesto hay que concluir que la recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 LCSP.

Quinto. Sentado lo anterior y descendiendo al fondo del asunto, comenzamos por el análisis de la alegación concerniente a la no división en lotes del contrato.

Esta cuestión se regula en el artículo 99.3 de la LCSP según el cual:

“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.



En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.

Como expone el recurso, el contrato no se ha dividido en lotes. La memoria justificativa, apartado C, obrante en el expediente motiva la indivisión del siguiente modo:

“Esta prestación no admite la realización independiente mediante su división en lotes por la naturaleza del objeto de este, cuya división en lotes y ejecución por pluralidad de contratistas diferentes dificultaría la prestación de dicho servicio y la calidad y la gestión del mismo”.

La recurrente afirma que no se ha publicado la justificación de la no división en lotes y se hubiese debido dividir el contrato en dos lotes, al tener el contrato por objeto dos prestaciones diferenciadas, considerando que tales prestaciones son las siguientes *“transporte no sanitario en vehículos de turismo” y “transporte sanitario en ambulancias”.*

Por su parte, el órgano de contratación defiende en su informe que la no división en lotes del contrato está suficientemente motivada en el expediente, exponiendo que la memoria de no división no fue inicialmente publicada, por error, habiéndose subsanado tal omisión.

En concreto expone que:



“Tal y como declara la recurrente en el antecedente de hecho segundo, MAZ ha detectado que, debido a un problema informático, se quedaron subidos a la PCSP sin publicar los documentos adjuntos a los pliegos, entre ellos la Memoria Justificativa del Servicio. A fecha de presentación de este informe, se ha procedido a subsanar este error, y tomando en consideración que el interés general es poder contar con el mayor número de proposiciones a fin de garantizar la máxima concurrencia y transparencia posible, se ha procedido a ampliar el plazo de presentación de proposiciones desde la fecha de publicación de las mismas, 15 días naturales, finalizando el día 26 de febrero de 2024”.

En cuanto al fondo de la cuestión, la no división en lotes, el informe se remite al contenido de la memoria justificativa de la indivisión al tiempo que desarrolla que *“el desplazamiento objeto de esta licitación no significa que se trate de un traslado sanitario que requiera ser realizado por un vehículo con unas condiciones especiales, sino que se trata de un traslado que, de acuerdo con la normativa reguladora de la actividad de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, éstas han de atender mediante diferentes medios de transporte, no sólo el de vehículos sanitarios”* así como que *“los traslados objeto de este contrato NO contemplan que deban llevarse a cabo como un transporte sanitario ASISTENCIAL, es decir, contando con la intervención de un facultativo”.*

Sentadas así las posturas de las partes, conforme con el cuadro resumen del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), el objeto del contrato viene configurado por los siguientes servicios:

“Servicio de transporte de viajeros, a través de vehículo convencional o transporte sanitario en unidad no asistencial (taxi, VTC, ambulancia no asistencial o cualquier otro incluido en el código CPV) para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria no urgente de MAZ M.C.S.S. Nº 11 (en adelante MAZ), en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Murcia)”.

El apartado 3 del Pliego de Prescripciones técnicas a su vez desarrolla el objeto del contrato exponiendo que consiste en *“desplazamientos que, por su patología o necesidades, puedan realizarse en un medio de transporte convencional o con transporte sanitario en unidad no asistencial (con licencia de taxi, VTC, ambulancia no asistencial o*



cualquier otro incluido en el código CPV y que cumpla con la normativa vigente y de obligado cumplimiento para el transporte de personas)”.

Sexto. Pues bien, a la vista de lo expuesto, este Tribunal ha de analizar si la justificación de la no división en lotes ha sido correctamente efectuada.

Con carácter previo ha de manifestarse que los eventuales vicios asociados a la falta de publicidad de la justificación de la no división en lotes (que la recurrente invoca sin llegar a imputar irregularidad concreta) quedan subsanados por la posterior publicación de la misma, así como por la ampliación del plazo de presentación de proposiciones.

Descendiendo a la justificación de la no división en lotes, partimos de la doctrina de este tribunal, sintetizada en nuestra resolución 349/2023, de 16 de marzo:

“Sobre la división del objeto del contrato el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones (Resolución 993/2018 de 2 de noviembre),

a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.

b) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual.

c) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, ‘la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación’.

d) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre)”.

Aplicando dicha doctrina al supuesto que nos ocupa resulta, de un lado, que la memoria hace referencia a que *“esta prestación no admite la realización independiente mediante su división en lotes por la naturaleza del objeto de este, cuya división en lotes y ejecución por pluralidad de contratistas diferentes dificultaría la prestación de dicho servicio y la calidad y la gestión del mismo”*.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa la naturaleza del contrato se erige como obstáculo para su división, en tanto que no se cumple la condición previa necesaria para justificar una eventual no división.

En efecto, frente a lo defendido por la actora, el contrato no se configura por dos prestaciones de servicios de transportes diferenciadas (sanitario y no sanitario) sino por un solo servicio de transporte no urgente, como razonadamente expone el órgano de contratación y resulta de la literalidad de los pliegos.

El recurrente confunde la circunstancia de que el viajero tenga como finalidad el transporte a un centro para recibir asistencia sanitaria con el hecho que se requiera asistencia sanitaria en el servicio de transporte.

La circunstancia de que dicho servicio de transporte, individualmente configurado, pueda realizarse a través de distintos medios de transporte no hace que el servicio devenga divisible.

Por lo expuesto, se desestima el primer motivo de impugnación.

Séptimo. Con carácter subsidiario al primero motivo de recurso, la entidad recurrente invoca que se vulnera su derecho a la *“conurrencia en igualdad de condiciones en contraposición de lo establecido en el artículo 126.1 de la LCSP. Nuestra empresa concluye que se ha vulnerado dicho derecho en su contra ya que, la práctica totalidad de los requisitos o criterios de adjudicación establecidos en dichos pliegos facilitan que cualquier licitador que únicamente posea autorizaciones para ofertar transporte en Taxi, o VTC, pueda participar y goce de ventajas competitivas inmerecidas frente a nosotros como empresa de ambulancias, únicamente autorizados para transporte sanitario”*.

De la lectura del recurso se desprende que la recurrente considera vulnerado el principio de concurrencia con motivo de una excesiva competencia motivada por la configuración de los criterios de adjudicación, desde el prisma consistente en que el contrato engloba dos prestaciones de servicios de transporte de viajeros diferenciadas.

Descartada dicha hipótesis en el fundamento precedente, decae este motivo de impugnación por cuanto que la configuración de criterios de adjudicación, es una materia atribuida a los órganos de contratación o entidades contratantes dentro de la discrecionalidad de la que gozan, y en el pliego que se impugna no observa este Tribunal que se haya vulnerado el mencionado principio o impedida o limitada sin justificación debida la concurrencia.

Adicionalmente, en el marco del servicio licitado, tampoco existe ninguna reserva de actividad en contra de la recurrente.

Octavo. Finalmente, se invoca que *“algunas de las funcionalidades que se requieren para valorar la oferta de una aplicación informática que facilite la eficacia en la gestión de las prestaciones licitadas no atienden las necesidades reales del contrato (oferta ponderable en los criterios de adjudicación) ni se ajustan a las necesidades reales de cada prestación objeto del contrato si tenemos en cuenta su naturaleza de forma individual”*.

El antecedente de hecho quinto del recurso desarrolla a su vez que *“Se han establecido criterios de adjudicación excesivamente orientados a la prestación de transporte no sanitario, algunos incompatibles con otros criterios establecidos en los pliegos, siendo innecesarios para la prestación de transporte sanitario y con una demanda tan poco frecuente que supondrá un gasto añadido e inasumible para la práctica totalidad de los licitadores”*.

El órgano de contratación por su parte defiende que *“Primero queremos dejar claro que la disponibilidad de esta aplicación para uso de MAZ es necesaria para la ejecución del contrato en aras a llevar el control del gasto, información al responsable de contrato sobre el seguimiento de la actividad y por último en favor del paciente por un motivo de calidad del servicio. Pese a lo anterior, en lugar de contemplarse en los pliegos como un requisito técnico del contrato se recoge como un criterio de adjudicación, no siendo esta herramienta*



recogida en el PCAP como un medio adscrito al contrato (ver Anexo V del PCAP). Por otro lado, no se está estableciendo ni definiendo las funcionalidades de una aplicación, por lo que no se puede considerar que MAZ esté solicitando unos determinados requisitos tal y como AMBULANCIAS TORREÑAS alega, ya que en ningún momento se trata de algo obligatorio, es opción del contratista ofertar dicho criterio. Más aún, se está añadiendo que en su redacción pueden aportar “cualquier otra información útil” que pueda servir para definir de mejor modo estas funcionalidades”.

Esta alegación referencia al criterio de adjudicación plasmado en el anexo VIII del PCAP con la siguiente literalidad:

“CRITERIO: Aplicación informática disponible para uso de MAZ: Incluirá una explicación de las funcionalidades de la aplicación informática puesta a disposición de los usuarios de MAZ incluyendo si tiene respuesta para las siguientes necesidades:

- control de flota*
- monitorización a tiempo real de consumo, incidencias, tipo de conducción, itinerarios...*
- interface para usuarios del servicio con información de ubicación, posibilidad de petición de servicios y seguimiento*
- cualquier otra información útil*

No deberá constar la disponibilidad de acceso a uno o más usuarios de MAZ para exportar informes o listados a Excel ya que está contemplado como criterio de adjudicación del Anexo VIII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (Sobre TRES). La inclusión de dicha información en el sobre DOS será motivo de exclusión de esta licitación”.

Sobre la base de lo anterior, puede anticiparse que este último motivo de impugnación ha de tener igual suerte desestimatoria y por el mismo razonamiento que el anterior. En efecto, la impugnación de la recurrente tiene como premisa la configuración del objeto del contrato por dos prestaciones diferenciadas (transporte sanitario y no sanitario), que no obedece a la literalidad de los pliegos.



Por tanto, el clausulado del PCAP no se opone al artículo 145.5 LCSP, que exige la vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato en los siguientes términos:

“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.

Por tanto, se desestima este motivo de recurso, dado que la recurrente no ha evidenciado motivos por los cuales el artículo 145 LCSP pueda verse vulnerado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. A. S. G., en representación de la mercantil AMBULANCIAS TORREÑAS S.L., contra los pliegos del “Servicio de transporte de viajeros, a través de vehículo convencional o transporte sanitario en ambulancia no asistencial (taxi, VTC, ambulancia no asistencial o cualquier otro incluido en el código CPV)



para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria no urgente”.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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 de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES