



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1406/2024 C.A. Castilla-La Mancha 106/2024

Resolución nº 1587/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 12 de diciembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. T.S.P., en nombre y representación de AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA, S.L, contra los pliegos rectores del contrato de “*Servicio de Transporte Sanitario Terrestre de Castilla-La Mancha*”, convocado por la Secretaria General del Servicio de Salud de Castilla La Mancha, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 23 de octubre 2024 fue publicado el correspondiente anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, fijándose como fecha límite de presentación de las ofertas el 31 de octubre de 2024 a las 12.00 horas.

Segundo. El contrato se licitó por un valor estimado 540.525.540,05 euros, con un plazo máximo de ejecución de 5 años.

El contrato se adjudicará por los trámites del procedimiento abierto regulado en 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.

El presupuesto base de licitación es de 540.525.540,05 euros con impuestos incluidos.

Tercero. El contrato de servicios está sujeto a regulación armonizada y el objeto del mismo es la gestión y prestación del servicio público del transporte sanitario terrestre en el ámbito territorial de Castilla-La Mancha, para el traslado de tipo urgente y no urgente de pacientes de



los que el SESCAM tenga el deber legal o convencional de prestar este servicio, en vehículos especialmente acondicionados al efecto, todo ello previa indicación del Centro Coordinador de Urgencias del SESCAM o de la Gerencia de Urgencias, Emergencias y Transporte Sanitario.

El objeto del contrato se divide en 5 lotes en función del objeto y ámbito de cobertura del servicio (provincia):

- LOTE 1: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Albacete.
- LOTE 2: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Ciudad Real.
- LOTE 3: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Cuenca.
- LOTE 4: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Guadalajara.
- LOTE 5: Transporte sanitario urgente y no urgente en la provincia de Toledo.

Cuarto. Finalizado el plazo de presentación de las ofertas se han presentado los siguientes licitadores:

- AMBUVITAL TRANSPORTE SANITARIO S.L.
- IVE MON AMBULANCIAS EGARA, S.L.
- SANIR MOVILIDAD SANITARIA, SAU BERLINAS DE CANARIAS, SL
- SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS DE URGENCIAS SL / AMBULANCIAS SANTO NIÑO DE LA BOLA SL
- SERVICIOS AUXILIARES SANITARIOS SANTA SOFIA, S.A.
- UTE DIREXIS SALUD & AMBULANCIAS AUTONOMAS SL
- UTE SSG-AMBUVITAL
- UTE SSG-DIGAMAR

Quinto. Con fecha 17 de octubre de 2024, se ha presentado recurso especial en materia de contratación en el que se solicita *que se tenga por presentado este escrito y por interpuesto recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos de la licitación de referencia (expte. núm. 2024/004133), se sirva admitirlo a trámite, y, en sus méritos, se estime íntegramente el mismo, acordando.*



- i. *Anular y dejar sin efecto el PCAP.*
- ii. *Anular y dejar sin efecto el PPT.*
- iii. *Retrotraer el procedimiento de contratación a fin de que se aprueben nuevos Pliegos respetuosos con los arts. 1, 28, 116, 122, 126, 131, 132 y 145 LCSP, en los términos expuestos en el presente recurso.*

El recurso se funda en la falta de concreción del PCAP con relación al contenido de las ofertas, las prestaciones requeridas, la solvencia exigida y los criterios de adjudicación, a las que suman otras tantas, que se expondrán en la presente resolución.

Sexto. Ha hecho uso de la facultad de emitir informe en relación con el recurso especial presentado el órgano de contratación, quién solicita la inadmisión o en su defecto la desestimación de las pretensiones formuladas por la recurrente en el sentido que se hará constar a lo largo de la presente resolución.

En particular, el SESCOAM solicita la inadmisión del recurso por los tres motivos (o por algunos de ellos) siguientes:

1.- En primer lugar, porque la empresa recurrente no ha presentado la oferta a ninguno de los lotes (se adjunta listado de licitadores) por lo que se aplica la doctrina consolidada del TACRC de estimar procedente la inadmisión si el recurrente no demuestra que las cláusulas de los pliegos de la licitación se consideren nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

2.- En segundo lugar, de acuerdo a la información extraída de Internet, de carácter público accesible sin restricciones, la empresa recurrente cuenta con 4 trabajadores en su empresa por lo que debe entenderse que su recurso no se basa en la capacidad legítima de presentarse a la licitación e intentar obtener la adjudicación a su favor sino un ánimo de paralización y bloqueo del expediente de contratación por causas desconocidas para este órgano de contratación. Es obvio que con la disposición de 4 trabajadores no puede encomendarse a una empresa la prestación del servicio público esencial que supone el transporte sanitario



terrestre, por no acreditar presumiblemente la más mínima solvencia económica o técnica en ninguno de los 5 lotes en los que se divide la licitación.

3.- En tercer y último lugar para su inadmisión, indicar que el apoderamiento al firmante del recurso le es habilitado por un administrador distinto de la que figura como tal en la escritura, sin que conste, al menos en la documentación enviada, que haya sido nombrado aquel como administrador único y que tenga la suficiente capacidad y acreditación para conferir el correspondiente poder a un tercero.

Respecto a este extremo el Tribunal ha podido comprobar en el acto de apoderamiento que éste es otorgado por la persona que ostenta la condición de administrador único de la mercantil recurrente.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este, dictó resolución de 30 de octubre de 2024, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la LCSP y en 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 (en adelante, RPERMC).

Este Tribunal, es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 03/10/2024).



Segundo. El presente contrato es susceptible de este recurso especial conforme al artículo 44.1 letra a), al tratarse de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. Asimismo lo es el acto recurrido; los pliegos, ex art.44.2.a) de la LCSP.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 de la LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Dispone el artículo 50 de la LCSP:

“b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.”

El recurso especial se ha presentado dentro del plazo establecido en la ley.

Cuarto. Por lo que se refiere a la legitimación, debemos discutir sobre la misma, pues el órgano de contratación ya plantea la falta de legitimación del recurrente y por ende, solicita la inadmisión del recurso especial.

Señala el órgano de contratación que procede la inadmisión del recurso especial en materia de contratación por falta de legitimación activa de la empresa recurrente ya que finalizado el plazo de presentación de las ofertas la empresa que recurre no ha concurrido a la licitación, derivando en consecuencia una falta de legitimación de la misma.

La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados*



por las decisiones objeto de recurso”. En el presente caso, la recurrente es una empresa del sector que no ha presentado oferta, según lo expuesto en los antecedentes de hecho.

En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, traemos a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 52/2007, de 12 de marzo; Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 20 de mayo de 2008 –Roj STS 2176/2008–), la regla es que solo los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos, pues sólo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Sin embargo, esta regla quiebra en los casos en los que el operador económico impugna una cláusula del Pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 –Roj STS 4465/2005–).

Esta doctrina es coherente con el Ordenamiento Comunitario, en el que el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE requiere que los procedimientos de recurso sean accesibles a cualquier persona que *“tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato”*.

En ese sentido, la Sentencia del TJCE, Sala Sexta, de 12 de febrero de 2004 (asunto C-230/02), señaló: *«27 En este sentido, como ha señalado la Comisión en sus observaciones escritas, la participación en el procedimiento de adjudicación de un contrato puede constituir en principio válidamente, con arreglo al artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665, un requisito cuyo cumplimiento se exija para determinar que la persona afectada tiene un interés en obtener el contrato de que se trate o puede verse perjudicada por el carácter supuestamente ilegal de la decisión de adjudicación de dicho contrato. Si no ha presentado una oferta, esta persona difícilmente puede demostrar que tiene interés en oponerse a esta decisión o que se ha visto perjudicada o puede verse perjudicada como consecuencia de dicha adjudicación.*

No obstante, en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas, que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, tendría derecho a ejercitar un recurso directamente contra dichas características, incluso antes de que concluya el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trate»”.



En esta línea se inscribe la doctrina de este Tribunal que se recoge entre otras muchas, en la Resolución nº 200/2023, de 17 de febrero, según la que para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario: (i) debe haber presentado proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) no ha podido presentarla como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos, condiciones que son precisamente las que censura en su recurso.

Más recientemente, en la Resolución nº 230/2024 dijimos:

“Siendo ello así y dado que en modo alguno el recurrente justifica mínimamente que las cláusulas que impugna le hayan impedido presentar oferta en condiciones de igualdad, este Tribunal considera que carece de legitimación para interponer el recurso, al no reunir los requisitos exigidos por el artículo 48 de la LCSP, tal y como se ha interpretado, entre otras, en nuestra Resolución nº 843/2023 y las que en ella se citan.

En efecto, en nuestra Resolución nº 843/2023 se señalaba: «Sobre la legitimación para la impugnación de pliegos, distinguiendo que se presente o no proposición, hemos indicado, entre otras, en la resolución nº 3/2023, de 13 de enero de 2023, cuanto sigue: “Tal como hemos expuesto en nuestra Resolución nº 1512/2022, de 1 de diciembre (Recurso nº 1451/2022) la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación activa de los recurrentes que no han presentado oferta en el procedimiento de contratación puede resumirse en dos consideraciones: “para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe – como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP– haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer –excepcionalmente– tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso.”

En definitiva, la doctrina establecida por este Tribunal para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta puede sintetizarse, señalando que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del



pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta.

Comienza el Tribunal señalando:

“En el caso de autos, la demandante sostiene que no participó en el procedimiento de licitación controvertido, porque las prescripciones del pliego de condiciones le impidieron presentar una oferta. Por lo tanto, la cuestión que se plantea es si, en tales circunstancias, la demandante justifica un interés en ejercitar la acción, en el sentido del artículo 263 TFUE, contra dicha licitación.

25 A este respecto, en respuesta a una cuestión prejudicial relativa a la interpretación del artículo 1, apartado 3, de la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras (DO 1989, L 395, p. 33), en su versión modificada por la Directiva 2007/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2007 (DO 2007, L 335, p. 31), el Tribunal de Justicia declaró que la participación en el procedimiento de adjudicación de un contrato puede constituir en principio válidamente un requisito cuyo cumplimiento se exija para determinar que la persona afectada tiene un interés en obtener el contrato de que se trate o puede verse perjudicada por el carácter supuestamente ilegal de la decisión de adjudicación de dicho contrato (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità y otros, C 328/17, EU:C:2018:958, apartado 46 y jurisprudencia citada).

26 No obstante, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas que le hayan impedido precisamente estar en condiciones de prestar todos



los servicios solicitados, resultaría excesivo exigir que presente, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por la Directiva 89/665 contra esas características, una oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido cuando las posibilidades de que se le adjudique el contrato son nulas debido a la existencia de las citadas características (véase la sentencia de 28 de noviembre de 2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità y otros, C 328/17, EU:C:2018:958, apartado 47 y jurisprudencia citada).

27 Además, el Tribunal de Justicia ha precisado que, habida cuenta de que solo con carácter excepcional puede reconocerse el derecho de recurso al operador que no ha presentado una oferta, no puede considerarse excesivo exigir que este demuestre que las cláusulas de la licitación imposibilitan la presentación de una oferta (sentencia de 28 de noviembre de 2018, Amt Azienda Trasporti e Mobilità y otros, C 328/17, EU:C:2018:958, apartado 53)."

Delimitada la doctrina del TJUE sobre la cuestión, el TGUE analiza el caso, en el que se cuestionaban las prescripciones técnicas exigidas por el poder adjudicador y resuelve lo siguiente:

"31 A este respecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los principios de igualdad de trato, de no discriminación y de transparencia revisten una importancia crucial en relación con las especificaciones técnicas, habida cuenta de los riesgos de discriminación vinculados a la elección de dichas especificaciones o a su formulación [véase, por lo que respecta a la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114), la sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos, C 368/10, EU:C:2012:284, apartado 62]. (...)

35 En segundo término, mientras que la demandante afirma que «las reglas de la licitación contienen cláusulas contra legem e injustificadas que exponen a los posibles competidores a exigencias irrealizables desde el punto de vista técnico», es preciso señalar que tres empresas presentaron una oferta y que dos de ellas, al menos, cumplían todas las especificaciones técnicas, dado que se les adjudicó el contrato.

36 En tercer término, la demandante no demuestra que se le hubieran aplicado las especificaciones técnicas de modo distinto de los demás licitadores ni, de manera más

general, que hubiera sido objeto de un trato diferente cuando se encontraba en una situación análoga a la de los demás licitadores.

37 En cuarto término, la demandante afirma que se «imposibilitó» su participación o que esta se supeditó «a cargas económicas excesivas hasta el punto de comprometer la formulación de una oferta competitiva». Ahora bien, esta afirmación no puede demostrar que se haya producido discriminación alguna en su contra. Por el contrario, como señala acertadamente Frontex, tal afirmación sugiere que la imposibilidad de que la demandante presentara una oferta obedecía más a una causa que le era propia que a requisitos técnicos discriminatorios. A mayor abundamiento, procede señalar que, como por otra parte ha anunciado públicamente, la demandante trabaja actualmente en un modelo de RPAS que se asemeja a la mayor parte de los requisitos impuestos por Frontex en la licitación de que se trata.

38 En estas circunstancias, la demandante no ha demostrado que los requisitos de la licitación de que se trata pudieran ser discriminatorios para ella.

39 Por lo tanto, la demandante no ha acreditado que se le impidiera presentar una oferta, por lo que no justifica un interés en solicitar la anulación del anuncio de licitación impugnado, en su versión rectificada, de los documentos adjuntos en anexo, de las preguntas y respuestas y del acta de la reunión informativa a los que se refiere la demanda. Por consiguiente, procede declarar la inadmisibilidad de las pretensiones de anulación de dichos actos y, en consecuencia, las dirigidas contra la decisión de adjudicación.”

En el presente caso, la parte recurrente no ha participado en el procedimiento de licitación, alega múltiples y variados motivos, muchos de los cuales podrían constituir vicios de legalidad, que no le impedirían “per se” presentar oferta, a lo sumo le imposibilitarían lograr la adjudicación del contrato o afectarían a la fase de ejecución del mismo. No obstante dado que algunos de los argumentos esgrimidos estarían directamente relacionados con la solvencia exigida, el plazo de presentación de ofertas y especificaciones técnicas que podrían ser limitativas de la concurrencia, en aplicación del principio “pro actione” este Tribunal reconoce la legitimación de la recurrente.

Quinto. Pasamos a analizar los motivos de fondo del recurso, cuyos argumentos principales son:



- Invalidez de los pliegos por incurrir en infracción de los artículos 1,28,116,122 y 123 LCSP. Falta de correspondencia y confusión entre PCAP Y PPT, contenido impropio del PPT. Con carácter previo a la exposición de este motivo, con una sistemática algo confusa, alude a que en el perfil del contratante constan dos resoluciones aprobando la documentación administrativa bajo los nombres “resolución de inicio” y “aprobación”, donde se aprueba el expediente, pero la última de las modificaciones del importante documento “ANEXO 4 POR LOTES” es posterior y sin certificar, diciendo que es un anexo del PCAP. Señala que en fecha 26 de septiembre se aprueban los documentos del expediente y para esta parte entendemos que deberían ser completos, de tal forma que lo posterior, debería requerir nueva aprobación.

Cuestión a la que da respuesta el órgano de contratación remitiéndose a las páginas 40, 41 y 42 del Cuadro Anexo al PCAP: *“En dichas páginas firmadas, informadas por el Servicio Jurídico y aprobadas por Órgano de Contratación (Secretario General del SESCOAM) se reproducen fielmente los documentos en formato PDF que posterior y parcialmente cumplimentados se publican en formato Word **con el único fin de facilitar a las empresas la tarea de licitación (anunciado en la Plataforma de Contratación bajo el rótulo “nota aclaratoria”**. Esto último, no es una obligación de esta Administración y sin embargo lo hace habitualmente bien de oficio o a instancia de interesados y no porque como alude la recurrente, esta Administración detectara que la presentación de la oferta era “francamente difícil de formular” sino con el objeto de, como ya se ha dicho, no solo facilitar la licitación sino mejorar la concurrencia. Por tanto, no es cierto que el documento en formato Word para presentar oferta suponga novedad o aportación extra no aprobada, fiscalizada o informada previamente por cada uno de los órganos competentes”*.

Como acertadamente señala el órgano de contratación, la recurrente no ha reparado en cotejar documentos idénticos publicados en distintos formatos (PDF Y WORD) por lo que no existe documento alguno no “acreditado” por el órgano competente.

Incardinado en este motivo, señala la empresa recurrente que ambos pliegos (PCAP y PPT) se mezclan y confunden, omitiendo el primero información esencial para la configuración y valoración de las propuestas de los licitadores (lo que lo invalida) e incluyendo el segundo contenidos ajenos a su propia naturaleza y alcance, ya que no es posible que el PPT, cuya función consiste en definir el contenido de la prestación desde una perspectiva técnica (art.

124 LCSP), invada el terreno propio del PCAP, incorporando elementos sobre valoración de las ofertas propias del PCAP (artículo 122 de la LCSP), lo que también lo invalida. Las ambulancias asistenciales, los vehículos especiales, cualquier especificidad como suponen los vehículos de intervención rápida, las ambulancias tipo todoterreno, las ambulancias para traslados especiales se encuentran recogidos en el PCAP.

En la citada documentación no se aprecian las confusiones invocadas por la recurrente, que concreta en motivos que desarrolla en otros ordinales de su escrito de recurso, nº 2, 3º y 6º, que analizaremos más adelante, advirtiendo que muchas de ellas vienen motivadas por un error de interpretación de la recurrente, quien parte de una premisa errónea de que los costes de personal los paga la Administración.

- Vulneración del artículo 145 de la LCSP. Criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor irracionales y mezcla de solvencia con criterio de adjudicación. Alega la recurrente infracción de este precepto que impone que los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146. Concreta la pretendida vulneración en que *“En nuestra opinión debe separarse los criterios de valoración respecto de las condiciones de solvencia: si se deben disponer del 30% de vehículos por lote, estos no pueden ser objeto de puntuación. La solvencia no puede ser valorada”*.

Aspecto que ya invocó en el motivo nº 1 y que reitera en éste y en los ordinales nº 4º y 6º de su escrito.

Al respecto y pretendiendo con ello dar respuesta a todos ellos, opone el órgano de contratación: *“de la mera lectura de los criterios de solvencia establecidos en el cuadro anexo al PCAP y su análisis comparativo con los criterios de adjudicación establecidos en el mismo documento no infiere en ningún caso la mezcla de conceptos que traslada el recurrente.*

En los criterios de adjudicación se regulan y valoran la revisión, el mantenimiento programado preventivo de los vehículos, el mantenimiento correctivo en caso de averías, el sistema de contingencia y sustitución de vehículos operativos por otros de reserva por averías

sobrevenidas y el sistema propuesto de renovación de la flota de transporte urgente y no urgente en función del kilometraje y el dimensionamiento y número de vehículos de reserva por tipología, puestos a disposición del contrato, cuestión que no aparece en los criterios de solvencia.

En concreto hace referencia la recurrente al criterio relativo a la antigüedad de los vehículos, sin embargo, se constata que lo que valora este criterio es el tanto por ciento del total de la flota con una antigüedad concreta (0-2 años).

Sobre la adscripción de flota y la alusión a la falta de motivación de la disposición efectiva de vehículos (motivo nº 4) la recurrente refiere que no se puede entender de ninguna forma, porque se exige el 30% (que no se explica en ningún apartado de la documentación administrativa), y que supone una exigencia excesiva para cualquier licitador.

Justifica el órgano de contratación la solvencia exigida de vehículos del 30% de cada una de la modalidad de transporte sanitario, con la finalidad de asegurar que la empresa licitadora dispone fehacientemente en su parque móvil de un número estimado suficiente de vehículos para poder prestar el servicio desde el inicio de la prestación del contrato hasta un máximo de 8 meses, en el caso del transporte urgente, e igualmente que dispone de ese porcentaje de vehículos propios en el caso del transporte programado. En ningún caso, ese 30% de la flota se obliga a que sea de nueva adquisición, dado que en el caso del transporte urgente se da un periodo de carencia de 8 meses para poder adquirir, modificar y carrozar los vehículos, y en el caso del transporte sanitario programado los vehículos pueden tener una antigüedad de hasta 4 años al inicio del contrato.

Esta exigencia se debe a los problemas que existieron en la anterior licitación del año 2017 en la que se comprobó que las empresas adjudicatarias presentaron múltiples incidencias a la hora de aportar los vehículos necesarios, y teniendo en cuenta que la situación actual de provisión y modificación del sector de automoción a nivel nacional e internacional y sus limitaciones, podrían incidir en la puesta en marcha del contrato, tal como se recoge y justifica en la página 19 del PPT.

Además, se entiende que un 30% de la flota, que no tiene que ser nuevo en el momento de presentación de ofertas al contrario de lo que indica la recurrente, supone un porcentaje



suficiente para asegurar esta situación en el inicio del contrato, pero no es un porcentaje en ningún caso excesivo o abusivo.

“Para aclarar este aspecto, al contrario de lo que asegura el recurrente, NO es necesario disponer de los vehículos en el momento de presentar la oferta, sino que se pide una solvencia del 30%, y NO es necesario disponer de vehículos una vez firmado el contrato, sino una vez se comience a prestar servicio efectivo, después del periodo acordado por las partes (empresa adjudicataria y administración). En ese momento, el contrato empezará de desplegar sus efectos, y la contratista deberá aportar para el transporte sanitario no urgente, vehículos con una antigüedad máxima de 4 años, y dispondrá de un periodo de carencia de 8 meses desde la firma del contrato para incorporar los vehículos nuevos exigidos”.

Abundando en este aspecto la recurrente en su motivo nº 6 cuestiona que dicha disponibilidad de tener el 30% de la flota responda a criterio de servicio público e invoca la Inexistencia de memoria que lo justifique, en particular expone, *“La empresa adjudicataria debe tener el 30% de los vehículos de las flotas de cada lote al que se presente oferta (transporte programado y urgente). Porqué el 30%? Por qué no el 20% Por qué no el 60%. Pues precisamente esa situación del mercado hace imposible o muy difícil en todo caso cumplir con la condición. Si sirve esta motivación para un criterio, se contradice con la solvencia que es del 30% en todo caso.*

No se dedica ni una sola línea para justificar y entendemos que vulnera el artículo 63 de la LCSP que obliga a publicar una memoria sobre la elección de la solvencia”.

El órgano se remite a la justificación esgrimida en pliegos que la recurrente reproduce y añade que es tarea de cualquier Administración, garantizar la prestación del servicio público en condiciones óptimas simultaneando el derecho de acceso de las empresas en condiciones de igualdad al proceso de licitación. Es en este complejo equilibrio donde la Administración, en su discrecionalidad pondera ambos derechos para resolver un porcentaje de suerte tal que garantice el cumplimiento del deber de garantizar el cumplimiento del servicio público y el derecho de acceder en condiciones de igualdad de las empresas.

“Contar con, al menos, el 30% de la flota asegura la dotación del parque móvil para el traslado de pacientes a la par que permite que empresas de relativa solvencia (sin ser excesivamente

exigentes) puedan licitar en un proceso que regula materia altamente sensible (traslado de pacientes) en un procedimiento de elevadísimo coste económico. Es por esto y por los argumentos incorporados al documento PPT apartado B):

“En cualquier caso, para garantizar la continuidad del servicio, a fecha en la que finalice el plazo de presentación de ofertas del presente procedimiento la empresa adjudicataria debe tener el 30% de los vehículos de ambas flotas de cada lote al que se presente oferta (transporte programado y urgente), de tal manera que se pueda garantizar la disponibilidad de vehículos para comenzar el servicio una vez firmado el contrato. Esta solvencia de vehículos deberá justificarse con una declaración jurada donde se incluya un listado de los vehículos (tipo, marca, modelo y matrícula)” que esta Administración ha dispuesto que la empresa deba contar con, al menos, el 30% de la flota al inicio del contrato. No es caprichosa su decisión sino fundamentada y solvente.

A pesar de todas estas explicaciones desarrolladas en los documentos obrantes en el expediente, insiste la recurrente, en que “No se dedica ni una sola línea para justificar y entendemos que vulnera el artículo 63 de la LCSP que obliga a publicar una memoria sobre la elección de la solvencia”. Reproducimos literalmente el art. 63.3.a): “En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información: a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.”.

Analizado hasta este punto, se desconoce qué documento de los requeridos por el artículo referido de parte contraria esta Administración no ha publicado. Todos y cada y uno de los documentos previstos por la norma y otros añadidos han sido publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público”

- Ataque frontal al principio de eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos en caso de que el adjudicatario lo sea de más de 2 lotes, vulneración de los artículos 1, 99 y 145 de la LCSP. En opinión de la recurrente este redactado contraviene el artículo 1 de la LCSP y más en concreto el principio de eficiencia de los recursos en la contratación administrativa, puesto



que se va a adjudicar de forma caprichosa no a quien haya hecho mejor oferta, sino a quien haya realizado la menor bajada económica, en porcentaje, respecto al precio. Se vulnera de forma evidente el artículo 145.2 que recoge la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, no a quien resulte más caro sin otra explicación.

Añade que no se puede entender de ninguna forma la interpretación de la administración en el sentido que “durante el período que acuerden las partes, se continuará la prestación del servicio por las empresas salientes (en su caso) y a partir de ese período”. El PCAP y el PPT deberían concretar exactamente plazos para no dejar en manos de negociaciones entrantes y salientes el inicio efectivo de la prestación.

Frente a ello SESCOAM refiere que el contrato de 5 lotes prevé la posibilidad de ofertar a todos, pero de acuerdo con el apartado segundo del cuadro de características se establece que sólo se puede ser adjudicatario de dos lotes: Criterios o normas aplicar conforme al artículo 99.4. LCSP: En caso de resultar posible adjudicatario de más de dos lotes, se adjudicarán aquellos dos lotes en los que la licitadora haya realizado la menor bajada económica, en porcentaje, respecto al precio. La justificación radica en no concentrar en el mismo operador económico la prestación esencial del transporte sanitario terrestre. En caso de que una misma empresa dispusiera de la adjudicación de todos los lotes, el hecho de una posible incursión en concurso de acreedores o situaciones similares afectaría negativamente al servicio público.

- La ambulancia tipo C supone una especificación técnica encubierta que impide la igualdad de los licitadores. La mercantil expone que “*el Pliego Técnico, en la página 86 establece que todo el equipamiento deberá ser de la misma marca y modelo, pero no se indica que marca y que modelo. No es posible realizar una oferta del equipamiento, con igual marca y modelo para todos los lotes y ofertas, si no es habiéndolo concretado previamente todos los licitadores a la fecha de presentación de la oferta, si no ha sido determinado por la administración. A mayor abundamiento, la oferta presentada por un tipo y modelo por un precio, que ha sido puntuada con unos valores y que pueden ser modificados por la administración con unos valores diferentes, por lo que supone una arbitrariedad que limita la competencia, y genera inseguridad jurídica en los licitadores.*”

A ello el órgano de contratación da respuesta diciendo que con el objeto de estandarizar en toda la región el equipamiento y facilitar la configuración de un Sistema Integral de Urgencias



y Emergencias, según se indica en la página 84 del PPT, en el apartado de equipamiento, y como ya se llevó a cabo en la licitación anterior del transporte sanitario de 2017, las diferentes empresas adjudicatarias deberán consensuar el equipamiento en todas las ambulancias para que sean los mismos equipos de electromedicina, una vez adjudicado el contrato. De tal manera, que no se exige realizar una oferta de este equipamiento hasta que resulten adjudicatarios del contrato. Las empresas adjudicatarias deberán aportar los equipos con las características que se indican en el PPT, según establece el artículo 139.1 LCSP: “1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna...”

Por otro lado, el coste de la electromedicina ha sido valorada con importe suficiente para cumplir con los equipos del mercado y las especificaciones incluidas en el PPT. Aclarando el órgano que el acuerdo deberá tomarse entre las empresas adjudicatarias propuestas para la firma del contrato y la administración no puede modificar de forma unilateral dicho acuerdo, por lo no supone en ningún caso una arbitrariedad que limite la competencia, ni generar inseguridad jurídica alguna para los licitadores.

- Se impone como condición especial de ejecución la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al convenio colectivo sectorial de aplicación, cuando es la Administración la que se ha obligado a satisfacer los costes. Defectuosa regulación de la anormalidad: los costes de personal no deben computar ya que los satisface la Administración. Y vulneración del artículo 145 de la LCSP: los costes de personal si los paga la Administración no pueden ser la magnitud principal de la oferta.

Los motivos invocados por AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA S.L (la recurrente) en los ordinales 7º, 8º y 9º, nacen viciados en tanto parten de la premisa errónea de que la Administración asume los costes de personal.

Reproducimos literalmente lo contenido en Pliegos apartado 18 del Cuadro Anexo al PCAP: “Para la justificación de una oferta con presunción de anormalidad, se solicitará una memoria detallada sobre los aspectos de recursos humanos, laborales y económicos que permitan acreditar el cumplimiento del convenio colectivo aplicable y la viabilidad de las ofertas en todos los aspectos”.

Los salarios no los asume la Administración, los asume la adjudicataria respetando el convenio y resto de normativa laboral de aplicación, sin embargo, para determinar si una oferta es anormalmente baja se estará a lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley de Contratos del Sector Público y a la oferta en su totalidad por lo que el escrito de justificación que, en su caso, aportara la empresa presumiblemente inmersa en baja debe contener la materia íntegra que conforma la oferta y por tanto necesariamente deberá abordar, en defensa de su baja, el asunto salarial de los empleados así como cualquier otro recogido.

- Conculcación del artículo 156 de la LCSP: plazo de presentación de ofertas inferior al legalmente establecido. AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA S.L. considera que el plazo de presentación de ofertas si no hay anuncio previo finaliza el 15 de noviembre de 2024 y por tanto la fecha propuesta no respeta lo establecido en la LCSP.

En efecto el artículo 156 de la LCSP que regula un plazo de presentación de ofertas no inferior a treinta y cinco días, contados desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea si bien con posibilidad de reducir 5 días si el órgano de contratación aceptara la presentación de ofertas por medios electrónicos, cuestión que concurre en el presente procedimiento, por tanto, el plazo general sería de 30 días desde la fecha de envío del anuncio de licitación a la Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Aclara al respecto SESCOAM que considerando que el anuncio fue enviado el 25 de septiembre de 2024 y que el plazo inicial finalizaba el 28 de octubre, se cuentan 33 días, ya por encima del plazo mínimo exigible. Pero además debido a que se han publicado notas aclaratorias dentro del plazo legal establecido en la LCSP, aun no exigiendo la norma disponer de mayor plazo, este órgano de contratación ha ampliado de forma potestativa y para favorecer la concurrencia en 3 días más, por lo que el plazo final vence el 31 de octubre de 2024 (36 días, seis días por encima del mínimo exigible).

- Obligación de redimensionar la flota del servicio. Según la recurrente este apartado crea indefensión al objeto de formular una oferta seria y responsable, por cuanto la administración tendría que indicar como se abonarán los incrementos de flota o los parámetros para abonar los incrementos solicitados.

Alega el SESCOAM, que se abona a tanto alzado el servicio de transporte sanitario terrestre y no lo hace por horas empleadas por el personal, o por precio unitario de los vehículos o por



cualquier otro concepto similar con carácter de precio unitario o de forma individual por conceptos. Por tanto, la realización del servicio con mayor o menor número de vehículos (respetando los requisitos mínimos establecidos en el PPT, páginas 23 y ss) forma parte de la organización empresarial.

En base a todo ello el Tribunal concluye que procede la desestimación del recurso habiendo quedado desvirtuados los motivos esgrimidos por la recurrente.

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. T.S.P., en nombre y representación de AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA, S.L, contra los pliegos rectores del contrato de “*Servicio de Transporte Sanitario Terrestre de Castilla-La Mancha*”, convocado por la Secretaria General del Servicio de Salud de Castilla La Mancha.

Segundo. Mantener la suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso 1405/2024 sobre el mismo procedimiento.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES