



Recurso nº 523/2022 Comunidad Valenciana 130/2022

Resolución nº 595/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de mayo de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. S.B.M., en representación de TRANSVÍA, S.L., contra los pliegos del procedimiento convocado por el Departamento de Salud de Valencia Clínico para contratar el *“servicio de transporte, mediante vehículo con conductor, programado y no programado, 24 horas al día, de lunes a domingo, que cubra las necesidades de los desplazamientos de los profesionales del Departamento de Salud de Valencia Clínico-Malvarrosa que precisen de dicho servicio, que se realizará con los medios de la empresa adjudicataria”*, expediente 211/2022, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el Expediente de Contratación, así como los Pliegos reguladores de la licitación, se procedió a publicar su convocatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 4 de abril de 2022.

La fecha límite de presentación de ofertas por parte de los interesados finalizó el 27 de abril de 2022.

Segundo. Al tiempo de interposición del presente recurso ha concurrido a la licitación únicamente la entidad TUAXI COOP V (documento 8 del expediente de contratación remitido).



Tercero. En fecha 27 de abril de 2022 se interpone por TRANSVÍA, S.L., recurso especial en materia de contratación frente los pliegos del contrato con base en tres argumentos:

- (i) vulneración de los artículos 74.2 y 116.4.c) de la LCSP por cuanto no existen argumentos que justifiquen la proporcionalidad del requisito de solvencia técnica exigido -acreditar la disposición de mínimo 50 vehículos para ambos lotes-, quebrando de tal manera, el principio de acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y libre competencia;
- (ii) disconformidad entre lo dispuesto en la cláusula 2 del PPT y la Ordenanza municipal de Movilidad del Ayuntamiento de Valencia; y
- (iii) la ausencia de justificación respecto del cálculo del presupuesto base de licitación.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC). En él, se opone al recurso y solicita la desestimación del mismo, por entender que los 50 vehículos son necesarios en atención a las circunstancias sanitarias, constando justificado en los pliegos, sin que se exija exhaustividad para tal justificación. Apunta que la Ordenanza exceptúa los contratos de las Administraciones Públicas y concluye por razonar que el precio se encuentra justificado y resulta suficiente para atender el objeto del contrato.

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se ha traslado del recurso interpuesto a la otra licitadora, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formulase alegaciones, sin que éstas se hayan presentado.

Sexto. Interpuesto el recurso, se solicitó en aquél la adopción de medida cautelar. El 4 de mayo de 2022, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución 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, sin que esta afectase al plazo de presentación de ofertas, 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.

A los anteriores Hechos le son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, el artículo 22.1 del RPERMC y el convenio de colaboración suscrito por el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE 2 de junio de 2021).

Segundo. Tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, los pliegos rectores de la licitación son susceptibles de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartados 1 a) y 2 a), LCSP.

Tercero. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50.1.b) LCSP.

Cuarto. En lo referido a la legitimación del recurrente, con carácter general el párrafo 1º del artículo 48 de la LCSP dispone,

“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación 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.”

El órgano de contratación ha remitido, a requerimiento de este Tribunal, una lista de licitadores generada por la PLACSP el día 18 de mayo de 2022 a las 13:11 (finalizado por lo tanto el plazo de presentación de proposiciones), en la que figura el recurrente (que presentó proposición el 3 de mayo de 2022). Por lo que procede reconocerle legitimación para la interposición del recurso.

Quinto. La primera cuestión planteada por el recurrente exige considerar separadamente



- (i) la desproporción en el requerimiento de solvencia técnica
- (ii) la motivación de tal requerimiento.

El Anexo al PCAP, en su apartado L determina los criterios para acreditar la solvencia técnica o profesional. En el subapartado segundo señala,

Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de los trabajos o prestaciones,

Para la prestación del servicio las empresas licitadoras acreditarán un número mínimo de 50 vehículos para cada uno de los lotes de los que resulte adjudicatario, que deberá ser un vehículo apto para el transporte público de pasajeros. A tales efectos se considerará el siguiente tipo de vehículo: Turismo.- vehículo ligero con capacidad de cuatro plazas, excluida la del conductor, con cinco puertas y dedicado al transporte de personas y pequeños equipajes alojables en su maletero.

Aunque la totalidad de los 50 vehículos no han de estar adscritos a la ejecución del contrato en todo momento sí que se pretende garantizar una flota que garantice la disponibilidad de vehículos cuando sean necesarios para la prestación del servicio.

El artículo 74.2 de la LCSP establece lo siguiente en relación con la determinación de los requisitos mínimos de solvencia: *“Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.*

Es doctrina de este Tribunal que la determinación de los requisitos mínimos de solvencia entra en el ámbito de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, de modo que nuestro juicio debe restringirse a la eventual apreciación de si se ha incurrido en error material o arbitrariedad en su desarrollo (Resolución 1922/2021 de 22 de diciembre o 1256/2021 de 23 de septiembre). Específicamente en lo referido al alcance del juicio que compete a este Tribunal, en nuestra Resolución 252/2019 de 5 de marzo, afirmamos,



Por tanto, es al órgano de contratación a quién corresponde establecer las condiciones mínimas de solvencia que exige para contratar, debiendo ser explicitadas en el anuncio y en los pliegos. La potestad, en principio discrecional, de establecer o determinar los requisitos de solvencia exigidos, se ve sometida a dos elementos reglados: la relación de los mismos con el objeto del contrato y la proporcionalidad (entendida esta última como un elemento de ponderación entre dos intereses públicos enfrentados: la protección o maximización de la concurrencia, como principio básico de la contratación pública, y la garantía de aptitud del contratista para la correcta ejecución de la necesidad pública que se pretende satisfacer mediante la licitación.

Corresponde pues al órgano de contratación motivar la concreción de las exigencias de solvencia a las peculiares características del contrato. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 116.4 de la LCSP,

En el expediente se justificará adecuadamente:

- a) La elección del procedimiento de licitación.*
- b) La clasificación que se exija a los participantes.*
- c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.*
- d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.*
- e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.*
- f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.*
- g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.*



Considerada la documentación del expediente administrativo, podemos concluir,

(i) El informe justificativo, aportado por el órgano de contratación como documento 8 del expediente administrativo, se limita a recoger, en su apartado 8, los requerimientos de solvencia, tanto económica y financiera como técnica, aunque no incorpora motivación alguna sobre su pertinencia en relación con las características del contrato. Los requerimientos del informe se trasladan, textualmente, al PCAP.

(ii) En el informe evacuado por el órgano de contratación en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 56.2 de la LCSP se justifica la exigencia combatida por el recurrente en los siguientes términos,

(...) su vinculación al objeto del contrato es obvia y no discutida, y en cuanto a la cantidad alega la recurrente que no figura la justificación de esta exigencia, cuando es la propia cláusula que la contiene la que incluye la justificación para mayor claridad de los interesados, cuando indica: "se pretende garantizar una flota que garantice la disponibilidad de vehículos cuando sean necesarios para la prestación del servicio", siendo reiterada doctrina que la justificación de los actos no precisa de ser exhaustiva y pormenorizada.

Efectivamente, como indica la recurrente, solo se exige un mínimo de adscripción de vehículos a la ejecución del contrato, cantidad no discutida por la recurrente, a efectos de que la empresa no los tenga dedicados en exclusiva a este servicio y pueda utilizarlos para otras prestaciones, pero sí que debe la administración garantizarse que cuando los necesite, la empresa tendrá los suficientes medios para poder cumplir la prestación objeto de este contrato, ya que ese es precisamente el objetivo de la exigencia de solvencia: poder valorar si las empresas licitadoras tienen la capacidad suficiente para ejecutar el contrato de que se trata.

No parece excesivo, que para el lote 2 que menciona la recurrente, si se exige una disponibilidad de 10 vehículos los días laborales, la empresa cuente con un total de 50 vehículos para realizar toda su actividad.

Hay que tener en cuenta que se pueden producir supuestos excepcionales que necesiten disponer de más vehículos para la prestación del servicio de los que en principio se solicitan



como adscripción de medios, que en el supuesto concreto del lote 2 va unida a la prestación de la asistencia sanitaria a los pacientes de hospitalización en sus domicilios.

Por ejemplo, en ocasiones durante la etapa covid y dado que las medidas preventivas obligaban a la utilización de un vehículo por profesional (incluyendo estudiantes o personal en formación), se llegaron a utilizar simultáneamente hasta alcanzar un número necesario de 18 vehículos.

Hay que valorar que la plantilla asignada a la Unidad de Hospitalización Domiciliaria es de 15 profesionales y que en la actualidad se prevé ampliar en 11 profesionales más. Podemos fácilmente inferir que disponer la empresa en su totalidad de un mínimo de 50 vehículos, frente a una situación tan adversa como la vivida anteriormente, pretende garantizar que se pudiera requerir de la gran cantidad unidades disponibles para cumplir el objetivo de prestar correctamente la actividad asistencial domiciliaria.

El Tribunal Supremo ha señalado que, mediante la motivación de sus actos, “(...) ha de permitir comprobar que su actuación merece la conceptualización de objetiva, por adecuarse al cumplimiento de sus fines. Y a estos efectos el requisito de la motivación no se cumple con fórmulas convencionales, sino que ha de darse razón del proceso lógico y jurídico que determina la decisión. Y a propósito del artículo 43 de la anterior Ley de Procedimiento Administrativo, este Tribunal, recordando la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, en sentencia de 16 de junio de 1982, ha precisado que la motivación es necesaria para el debido conocimiento de las razones de la decisión administrativa por los interesados en términos que haga posible la defensa de sus derechos e intereses, debiendo darse la misma, en cada caso, con la amplitud necesaria para tal fin, pues sólo así puede el interesado alegar después cuanto convenga para su defensa, sin verse sumido en la indefensión que prohíbe el artículo 24.1 de nuestra Norma Fundamental” (STS de 12 de enero de 1998 –Roj STS 38/1998-).

Aplicando la doctrina expuesta a la motivación de la solvencia técnica recogida en el expediente administrativo, cabe coincidir con el recurrente en que la afirmación que el órgano de contratación realiza tanto en el informe justificativo como en el PCAP en el sentido de que la exigencia de vehículos “(...) pretende garantizar una flota que garantice



la disponibilidad de vehículos cuando sean necesarios para la prestación del servicio" no resulta suficiente para desvelar el proceso lógico y jurídico seguido por aquel. En efecto, tal afirmación lo único que desvela es la pretensión, exigida por la LCSP (ex. artículo 28.1) de que el contrato sea idóneo para satisfacer las necesidades que el órgano de contratación pretende cubrir con su celebración, pero no explica las razones por las que se entiende que tales necesidades serán más adecuadamente satisfechas si el adjudicatario acredita disponer de una flota de 50 vehículos y no de cualquier otro número. Por otro lado, no puede este Tribunal acoger la motivación recogida en el informe emitido por el órgano de contratación en el seno del procedimiento de recurso, puesto que resulta impertinente en tanto no permite al recurrente combatir las razones expresadas en la misma, generándole, por lo tanto, indefensión.

Por lo dicho, el motivo debe ser estimado.

Sexto. En relación a la segunda alegación, la misma decae directamente y de plano en vista del tenor literal de la propia normativa invocada en el recurso. En concreto, el propio artículo de la Ordenanza Municipal de Movilidad de la Ciudad de Valencia transcrito por la recurrente indica la excepción de los contratos con la administración pública en los siguientes términos (énfasis añadido):

"De acuerdo con lo establecido en el Decreto Ley 4/2019, de 29 de marzo, del Consell, de prestación del servicio de transporte público discrecional de personas viajeras mediante arrendamiento de vehículos con conductor, para mejorar la gestión de la movilidad interior de las personas viajeras y para garantizar el control efectivo de las condiciones de prestación de los servicios, se establece que: a) Los servicios a prestar con origen y destino en el término municipal de Valencia, deberán contratarse, al menos, con una antelación de una hora previa a su efectiva prestación. Se exceptúan de esta previsión aquellos servicios que deban prestarse de forma inmediata, como consecuencia de urgencias, emergencias y asistencia en carretera, o que se realicen al amparo de contratos de servicios a prestar a las distintas administraciones públicas ubicadas en el territorio de la Comunidad Valenciana. Cada uno de los servicios deberán ser previamente contratados, tanto si son solicitados por la misma persona o empresa cliente y día, como si son contratados para diferentes días."



Resulta así que el contrato objeto de controversia quedaría en todo caso encajado en la excepción expresamente prevista en la normativa de aplicación, por lo que esta segunda pretensión debe ser rechazada.

Séptimo. Entiende por último el recurrente que el presupuesto base de licitación no ha sido debidamente justificado. Desarrolla, a efectos de argumentar tal afirmación, un confuso alegato del que cabe concluir que su censura no va tanto dirigida a la ausencia de “justificación” del presupuesto base de licitación, sino a su cálculo incorrecto. En efecto, el recurrente concluye que *“a tenor de cuando ha sido expuesto, esta parte no duda en afirmar que, el órgano de contratación no ha realizado una correcta justificación del cálculo del presupuesto base de licitación según determina el artículo 100.2 in fine de la LCSP, por cuanto, si hubiera procedido el órgano de contratación a realizar una justificación del cálculo del precio, en base a las exigencias expuestas en el cuadro de criterios para acreditar la solvencia técnica o profesional, es decir, la ausencia de motivación/justificación que el licitador debe acreditar la disposición de mínimo 50 vehículos para ambos lotes – como bien hemos analizado en el ordinal que precede- hubiera podido comprobar la total inviabilidad de esta licitación”*.

En definitiva, el recurrente censura al desglose de costes contenido en el Anexo I del PCAP que no tenga en cuenta la exigencia de solvencia que ha combatido anteriormente en el recurso.

Cabe adelantar la desestimación del motivo. En efecto, el artículo 100.2 de la LCSP determina que *“en el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento reguladora de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación (...)”*.

Los costes de los vehículos que, de acuerdo con el apartado L del Anexo I del PCAP, deben acreditar los licitadores a efectos de solvencia técnica no son costes del contrato, esto es, no se incorporan a la ordenación de recursos que el adjudicatario deberá disponer para la ejecución de aquel. Sólo pueden ser considerados costes del contrato, a estos efectos, los

que se deriven de la efectiva utilización de los vehículos en el desarrollo de las prestaciones que conforman su objeto. No puede considerarse que pueda existir un coste derivado de la adscripción exclusiva de los vehículos al contrato (lo que vedaría al adjudicatario su utilización en otras actividades aún cuando no estuvieran siendo utilizados en el contrato considerado) puesto que tal adscripción no se requiere en el PCAP (el órgano de contratación señala en el apartado L del Anexo I que *“aunque la totalidad de los 50 vehículos no han de estar adscritos a la ejecución del contrato en todo momento, si que se pretende garantizar una flota que garantice la disponibilidad de vehículos cuando sean necesarios para la prestación del servicio”*).

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar en parte el recurso interpuesto por D. S.B.M., en representación de TRANSVÍA, S.L., contra los pliegos del procedimiento convocado por el Departamento de Salud de Valencia Clínico para contratar el *“servicio de transporte, mediante vehículo con conductor, programado y no programado, 24 horas al día, de lunes a domingo, que cubra las necesidades de los desplazamientos de los profesionales del Departamento de Salud de Valencia Clínico-Malvarrosa que precisen de dicho servicio, que se realizará con los medios de la empresa adjudicataria”*, expediente 211/2022, y anular el requerimiento contemplado en el número 2 de los *“Criterios para acreditar la solvencia técnica o profesional, según artículo 90 LCSP”* del apartado L del Anexo 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, al no haber sido motivada su inclusión en los términos establecidos por el artículo 116.4 de la LCSP.

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 58.2 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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.