



Recursos nº 665 y 673/2022 C. Valenciana 164 y 168/2022

Resolución nº 786/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 1 de julio de 2022.

VISTOS los recursos interpuestos por D. J.F.G., actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS DE ENFERMERIA, EMERGENCIAS, SANITARIOS Y SOCIOSANITARIOS, y por D. G.C.L., en nombre y representación de la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), contra los pliegos de la licitación del contrato del “*Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana*”, expediente 13/2022, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Comunidad Valenciana ha tramitado el procedimiento abierto para la contratación del servicio “*de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente*”, expediente 13/2022. El valor estimado del contrato es de 632.913.024,84 €, y no está dividido en lotes.

Segundo. La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 6 de mayo de 2022.

Tercero. Los recurrentes impugnan los pliegos con fundamento en distintas alegaciones.



3.1.- En lo que hace al recurso presentado por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS DE ENFERMERIA, EMERGENCIAS, SANITARIOS Y SOCIOSANITARIOS, el mismo se fundamenta en una sola cuestión: infracción del Art. 308.2 LCSP, en la medida en que se estaría autorizando, por medio de esta licitación, la contratación de personal ajeno a la Consejería de Sanidad, en opinión de la recurrente. Ello supondría discriminar al personal que está integrado en la bolsa de trabajo existente en dicha Consejería, que principalmente sería los asociados de la entidad recurrente.

3.2.- En el recurso promovido por la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), se formulan, en esencia, dos críticas al pliego publicado.

La primera de ellas es la relativa a la configuración de la licitación como un supuesto de contrato mixto, según el anexo I del cuadro de características del PCAP, que englobaría *“por un lado la prestación del servicio de transporte como el suministro de vehículos, siendo conforme dispone el artículo 18 de la LCSP, el objeto principal viene determinado en función de cuál es el mayor valor estimado, siendo en este caso el servicio, por tanto, es de aplicación el régimen jurídico para la preparación y adjudicación el previsto en la legislación para los contratos de servicios”*.

Crítica la recurrente que en ningún momento se justifica la *“necesidad de que la misma empresa que presta el servicio objeto de la licitación sea la que suministre los vehículos en arrendamiento al personal del servicio de salud. Es decir, no se motiva en modo alguno la necesidad de coordinación toda vez que los vehículos objeto del contrato de suministro son conducidos y dotados por personal ajeno a la empresa de servicios (son dotaciones del propio servicio de salud)”*.

Insiste en que no se cumpliría el criterio de complementariedad que exige la norma.

Íntimamente relacionado con la alegación anterior, considera la recurrente que no se ha justificado la falta de división en lotes del contrato, lo cual, a su juicio, hubiera determinado un incremento en la competencia, al haber podido acudir más licitadoras.

También considera la recurrente que los servicios de transporte sanitario están exentos de IVA, pues así resultaría, según dice, de la Consulta Vinculante 2272/2018 de la Dirección



General de Tributos. Por ello, si bien considera correcta la exención contemplada en el Apartado E del Anexo I del PCAP, cuestiona que se haya reconocido también la exención para el traslado de los equipos de personal sanitario, el equipamiento y órganos requerido para la realización de explantes y trasplantes, *“con vehículos de características específicas y/o ambulancias clase A”*.

Sobre este punto, concluye que *“el traslado de muestras, órganos y equipamiento con o sin personal sanitario custodio no se puede describir como diagnóstico, prevención ni tratamiento de enfermedades por lo que no estaría exento de la tributación de IVA. Por tanto, no sería correcta la valoración del contrato en ese punto, debiendo, a nuestro juicio, realizarse la estimación del presupuesto acorde a lo antedicho”*.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado de los correspondientes informes.

En el informe del órgano de contratación relativo al recurso de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS DE ENFERMERIA, EMERGENCIAS, SANITARIOS Y SOCIOSANITARIOS, se pone de relieve que en ningún caso hay infracción del Art. 308.2 LCSP, puesto que no se va a producir la consolidación de las personas que hayan realizado los trabajos como personal de la entidad contratante, lo que no puede confundirse con la posibilidad de requerir al adjudicatario determinado personal en la adscripción de medios a la que debe comprometerse. Descarta, además, que haya que recurrir a la bolsa de trabajo de la CSUYSP, en lo que se refiere al personal de ambulancia, puesto que el PPT ya define que son precisos dos miembros personal TES.

Respecto al segundo recurso, promovido por ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), el informe del órgano de contratación pone de relieve que la justificación de la elección de la modalidad de contrato mixto deriva del hecho de que *“las prestaciones que aquí se fusionan están relacionadas, ya que son un servicio de transporte sanitario terrestre y vehículos destinados a transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la*



misma necesidad y a la consecución del mismo fin, el transporte sanitario terrestre y más concretamente el transporte sanitario terrestre urgente”.

Según se argumenta, por las mismas razones, se considera justificado no dividir en lotes el contrato, al tratarse de un servicio esencial y de alto interés público, haciendo hincapié en la *“complejidad que implica su funcionamiento y el de la organización sanitaria, tiempos de respuestas e isócronas dificultaría de forma importante la gestión”*. Añade que *“La división en lotes con pluralidad de contratistas generaría la compartimentación de recursos que supondría un encarecimiento del contrato sin mejora del servicio para los enfermos. Es decir, tanto en la actividad ordinaria como en la respuesta a eventos de múltiples víctimas o catástrofes, la existencia de un único lote de recursos en transporte sanitario, en sus distintas modalidades, procura una respuesta eficaz, coordinada y eficiente de los recursos sanitarios, con el fin de asegurar una asistencia sanitaria adecuada a la población de la Comunitat Valenciana”*.

Sobre la procedencia o no de reconocer la exención, el órgano de contratación considera que sí que queda dentro de la exención del artículo 20.1.15 de la Ley 37/1992 el transporte de órganos para trasplantes, al quedar asimilado al de enfermos, pues está íntimamente relacionado con las prestaciones de asistencia médica, quirúrgica o sanitaria relativas al diagnóstico, prevención o tratamiento de enfermedades. Considera, no obstante, que el artículo 20 en su cuarto punto recoge la exención de las entregas de sangre, plasma sanguíneo y demás fluidos, tejidos y otros elementos del cuerpo humano efectuadas para fines médicos o de investigación o para su procesamiento con idénticos fines, citando en apoyo de su tesis la Resolución del Tribunal Económico Administrativo Central de 11 de septiembre de 1997.

Por ello, en ambos casos, el órgano de contratación solicita que los recursos sean desestimados.

Sexto. El 2 de junio de 2022, por la Secretaría del Tribunal se dio traslado de los recursos al restante interesado para que pudiera formular alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, trámite que no ha evacuado.



Séptimo. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, en fecha 8 de junio de 2022, ha resuelto conceder la medida provisional interesada por la parte recurrente, consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 53 y 57.3 LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el art. 45.1 de la vigente LCSP, así como en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2/6/2021).

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicio, cuyo valor estimado es 632.913.024,84 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) LCSP.

En cuanto al acto objeto del recurso son los pliegos rectores del procedimiento, susceptibles de impugnación conforme al artículo 44.2.a) LCSP.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 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. En el caso que nos ocupa, debe considerarse que las interposiciones se han formulado en plazo.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 LCSP, que señala que

“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.



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”.

En el presente caso, las recurrentes son dos asociaciones por lo que, en su calidad de patronal de los sectores afectados, habría que analizar si disponen de la legitimación necesaria para interponer el presente recurso.

Conforme a la doctrina del Tribunal, se ha admitido la legitimación de terceros no licitadores (Resolución 31/2010) cuando la aprobación del pliego impugnado incide directamente en la esfera jurídica de la que son titulares los recurrentes, estando vetada la legitimación para recurrir únicamente a aquellos que formulan el recurso en aras de velar por la legalidad, confundiendo interés por la legalidad con interés legítimo (Resolución 482/2014, de 18 de junio de 2014 y Resolución 18/2013, de 18 de enero).

Tal y como se afirma en nuestra Resolución 192/2015, de 27 de febrero, que transcribe la Resolución número 190/2013:

“este Tribunal, frente al carácter mínimo del concepto de interés legítimo, ha venido haciendo una interpretación más amplia del requisito de legitimación, admitiendo la interposición de recursos por terceros no licitadores ni interesados en concurrir a la licitación, en todo caso, bajo el principio axial, afirmado en la resolución 277/2011, de que el requisito de legitimación del artículo 42 TRLCSP debe interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales, que en relación con el concepto de interés legítimo, exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los



que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad”.

En el mismo sentido, podemos citar la Resolución 430/2018 de 27 de abril, Recurso 346/2018, en la que se admite también la legitimación de una asociación “*ya que son sus propios asociados los que sí podrían obtener ventaja de verse admitidas las pretensiones sostenidas por su asociación*”. Los defectos que se denuncian en el recurso inciden en la esfera jurídica de todos los asociados, por lo que debe entenderse que cuenta con legitimación para recurrir.

A la vista de todo lo expuesto y sin entrar en mayor análisis, hay que concluir que las recurrentes ostentan legitimación con base en el artículo 48 LCSP.

Quinto. Pasando a examinar las cuestiones de fondo, analizaremos cada recurso de manera separada, comenzando por las cuestiones planteadas en el recurso presentado por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS DE ENFERMERIA, EMERGENCIAS, SANITARIOS Y SOCIO SANITARIOS.

La única problemática que se suscita en dicho recurso es la supuesta vulneración del artículo 308.2 LCSP, pues a juicio de la recurrente, se estaría autorizando, por medio de esta licitación, la contratación de personal ajeno a la Consejería de Sanidad, lo que, siguiendo con su razonamiento, supondría discriminar al personal que está integrado en la bolsa de trabajo existente en dicha Consejería, que principalmente estaría formada por los asociados de la entidad recurrente.

Considera este Tribunal que asiste razón al órgano de contratación cuando destaca la necesidad de diferenciar entre la posibilidad de exigir a un adjudicatario la adscripción de determinados medios personales para la ejecución del contrato, con el hecho de que, por el solo empleo de tales medios, se vaya a producir la consolidación de los mismos como personal de la Comunidad Autónoma.

Así, de la lectura del apartado 7 del PPT, sobre dotación de personal, resulta lo siguiente:

“7.1 DOTACIÓN, REQUISITOS Y FORMACIÓN DEL PERSONAL



La empresa adjudicataria dispondrá del personal que sea necesario para atender las obligaciones derivadas de la prestación del contrato conforme a la normativa vigente.

El personal puesto a disposición de la CSUYSP para la prestación del servicio en el contratado dependerá exclusivamente de la empresa adjudicataria, que tendrá todos los derechos y deberes inherentes a su calidad de empleador y deberá cumplir las obligaciones vigentes en materia laboral, de seguridad e higiene en el trabajo, prevención de riesgos laborales, así como salariales referidas al personal a su cargo, siendo la CSUYSP ajena a esa relación laboral.

(...)

De conformidad con lo recogido en el RD 836/2012, de 25 de mayo, la dotación mínima de personal aportado por la empresa adjudicataria para cada tipo de vehículo durante la realización de los servicios será la siguiente:

Transporte sanitario no urgente:

- *Las ambulancias de clase A1 y A2 deberán contar con un conductor que ostente, como mínimo, el certificado de profesionalidad de transporte sanitario o certificado habilitado y cuando el tipo de servicio lo requiera, otro conductor en funciones de ayudante con la misma cualificación. Transporte sanitario urgente:*

- *Las ambulancias asistenciales de clase C, excluidas las de arrendamiento, deberán contar, con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias o correspondiente título extranjero homologado o reconocido, o en posesión del certificado de habilitación correspondiente. Las unidades clase C con dos TES deberán contar con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias o correspondiente título extranjero homologado o reconocido o del certificado de habilitación correspondiente y otro en funciones de ayudante que ostente la misma titulación.*

- *Las ambulancias de clase B deberán contar con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias o correspondiente*



título extranjero homologado o reconocido o del certificado de habilitación correspondiente y otro en funciones de ayudante que ostente la misma titulación.

- *Las ambulancias de clase A1 deberán contar con un conductor que esté en posesión del título de formación profesional de técnico en emergencias sanitarias o correspondiente título extranjero homologado o reconocido o del certificado de habilitación correspondiente.*
- *Los AMV de Coordinación y de Apoyo se localizarán en bases logísticas indicadas por el SES CV. Cuando se requiera su activación, se asignará un conductor de ambulancias clase A1 destinadas al TSU. La asignación de esos conductores será decidida por el CICU, quien definirá la forma de realizar este servicio en cada caso, según protocolo.*

La empresa adjudicataria dispondrá de personal suficiente para que cambios de turno, bajas laborales, vacaciones, circunstancias personales, etc., no sean motivo de ausencia del conductor o ayudante, y, en ningún caso, ocasionen la inactividad de los vehículos, dé lugar a desplazamientos de los vehículos de sus bases o provoque alteraciones en las programaciones previstas”.

De esta previsión, a diferencia de lo que se dice en la página 6 del recurso, no puede inferirse que se vaya a contratar, por la Administración licitadora, a personal TES procedente de empresas privadas propietarias de ambulancias.

Vinculado con lo anterior, debemos recordar que, conforme al artículo 99 LCSP, 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 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 fin, en la más reciente Resolución 569/2019, de 23 de mayo, se insiste en que «la determinación del objeto del contrato y la definición de las prestaciones requeridas en ejecución del mismo corresponde exclusivamente al órgano de contratación en función de las concretas necesidades a las que, en cada momento, responda la contratación”.

Trasladando esta doctrina al caso de autos, es la Comunidad Autónoma la que debe concretar el 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 ese objeto.



En este caso, tampoco puede accederse, como pretende la asociación recurrente, a que la dotación de TES se efectúe a través de las bolsas de trabajo de la CSUYSP, pues conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal, al mismo no le corresponde sustituir a la voluntad de la entidad contratante en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines a los que aquél se dirige.

Por lo que el recurso debe ser desestimado.

Sexto. Sentado lo anterior, y por lo que se refiere al segundo recurso de los acumulados, presentado por la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), recordemos que, en el mismo, se formulan dos cuestiones respecto del acto aquí recurrido.

La primera de ellas es la relativa a la configuración de la licitación como un supuesto de contrato mixto, que la recurrente considera insuficientemente justificado. También sostiene que no se ha motivado adecuadamente la no división en lotes del contrato.

Respecto de esta primera cuestión, efectivamente, según lo ya expuesto, conforme al anexo I del cuadro de características del PCAP, así como a la memoria justificativa, el contrato se configura como un contrato mixto, por razón de las prestaciones que comprende, aplicándose el régimen jurídico de los contratos de servicio por ser esta prestación la que mayor valor económico tiene.

Considera este Tribunal que tal calificación es conforme a derecho, porque como bien expresa el órgano de contratación, las prestaciones a realizar están íntimamente vinculadas, dado que lo que se pretende ofrecer es un servicio de transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la misma necesidad y a la consecución del mismo fin: el transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente. Ambas prestaciones, el suministro de los vehículos y el servicio del personal a bordo de los mismos, se consideran una complementaria de la otra.

Para llevarlo a efecto, no solo se necesitan vehículos especializados, sino también personal que pueda conducir la flota global, que asciende a 586 recursos de la flota básica y 64 vehículos de reserva, siendo la flota total del servicio 650 vehículos. De estos, 12 vehículos,

en concreto ambulancias de clase C, son arrendadas ya que en dichas unidades el personal Técnicos de Emergencias Sanitarias (antiguos Conductores Camilleros) que presta el servicio viene dotado por la CSUySP.

Como veremos a continuación al hablar de la no división en lotes del contrato, la realidad es que, por las características del mismo, si se licitaran por separado los contratos de suministro de vehículos y de servicio de transporte sería muy difícil de gestionar ambos de manera eficaz y coordinada, lo que resulta vital para el tipo de servicio de que se trata.

En cuanto a la deficiente justificación que, según la recurrente, es imputable a los pliegos por no motivar las razones por las que el contrato no se divide en lotes, lo que a su juicio hubiera derivado en una mayor competencia, es preciso partir de la definición del objeto del contrato y la justificación dada al respecto en la memoria justificativa a los efectos del Art. 99.3 LCSP, que estipula que:

“3. 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”.

En la Memoria justificativa del contrato, que obra como documento 5 del EA se dice lo siguiente:

“2 DIVISIÓN EN LOTES

El presente contrato no se encuentra dividido en lotes, se configura como lote único.

La red de transporte sanitario es contratada por la CSUYSP que es quien gestiona el contrato y a su vez realiza las labores de coordinación con los Departamentos Sanitarios, Servicio de Emergencias Sanitarias y el contratista, para asegurar que se cumplan el pliego de prescripciones técnicas y el pliego de cláusulas administrativas.

El transporte sanitario terrestre de la Comunitat Valenciana hace referencia a los recursos de transporte necesarios para dar respuesta al servicio de emergencia sanitarias y para trasladar a pacientes que necesitan cualquier prestación programada en el sistema sanitario.

La posibilidad de dividir el contrato en lotes, en un servicio tan esencial y de tan alto interés público como el transporte sanitario, con la complejidad que implica su funcionamiento y de la organización sanitaria, tiempos de respuestas e isócronas dificultaría de forma importante la gestión.

Es esta complejidad técnica la que justifica el lote único, para así garantizar la calidad y la coordinación del transporte sanitario con la distribución y organización de los recursos sanitarios que en muchos casos tiene una organización supradepartamental, lo que implica el movimiento de pacientes entre departamentos sanitarios. Esta situación se complica cuando hablamos de transporte urgente ya que es de vital importancia asegurar su continuidad en toda la Comunitat Valenciana y en el transporte colectivo (pacientes

oncológicos, rehabilitación, etc.), puesto que requiere una gran coordinación entre los centros de salud y hospitales para realizar rutas en un tiempo asumible por el enfermo y compatible con su estado de salud.

Un elemento clave de funcionamiento y mejora del transporte sanitario es la coordinación asistencial entre los diferentes participantes sanitarios y el contratista, donde tienen que quedar claras todas las casuísticas posibles, los flujos de pacientes en cada caso/enfermedad, la respuesta adecuada en tiempo y el equipamiento apropiado. Así pues, la existencia de contratistas diferentes aumentaría el riesgo de descoordinación.

Sin esta configuración de lote único, dada la organización sanitaria en la que existen hospitales y unidades de referencia en los que se realizan determinadas pruebas o se ven determinadas enfermedades, dando cobertura a toda la población de la Comunitat Valenciana, sería muy difícil la optimización en la gestión de los recursos y obtener la respuesta más eficaz.

Además de los problemas descritos relativos a la falta de coordinación según múltiples contratistas y ámbitos geográficos distintos, hay circunstancias especiales en el transporte sanitario (pacientes con obesidad mórbida, traslados con incubadoras, pacientes con movilidad reducida, pacientes con necesidad de aislamiento, etc.) que exigen disponer de vehículos con especiales características, que deben estar localizados y disponibles para toda la Comunitat Valenciana.

La división en lotes con pluralidad de contratistas generaría la compartimentación de recursos que supondría un encarecimiento del contrato sin mejora del servicio para los enfermos. Por último, debemos aplicar la experiencia vivida durante el 2020 y 2021 con la atención a la pandemia por COVID en la que se ha realizado la asignación de los recursos del transporte sanitario urgente y no urgente de acuerdo con las necesidades asistenciales de dicha crisis.

Durante la crisis sanitaria por COVID toda la flota de transporte quedó a disposición del Centro de Información y Coordinación de Urgencias, según la respuesta a emergencias y catástrofes.

Dado que el transporte programado se redujo por la disminución de la asistencia no urgente, la flota de transporte no urgente reforzó el transporte urgente, según protocolos de la CSUySP para toda la Comunitat Valenciana, dadas las características especiales de aislamiento, limpieza de vehículos, etc. que fueron necesarias durante la asistencia a la pandemia.

Es decir, tanto en la actividad ordinaria como en la respuesta a eventos de múltiples víctimas o catástrofes, la existencia de un único lote de recursos en transporte sanitario, en sus distintas modalidades, procura una respuesta eficaz, coordinada y eficiente de los recursos sanitarios, con el fin de asegurar una asistencia sanitaria adecuada a los/as enfermos/as”.

Analizado el objeto del contrato y su justificación, hemos de recordar la doctrina reiterada de este Tribunal sobre la división en lotes, por todas, la Resolución nº 1299/2019 de 18 de noviembre de 2019:

«Sobre la obligatoriedad de la división en lotes del contrato, este Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones (por todas, la Resolución nº 408/2017) la siguiente doctrina: “En relación con la previsión de este artículo 46 de la Directiva, este Tribunal ha declarado, entre otras, en la resolución 814/2016, que del mismo se desprende que “la división no es obligatoria”, siendo así que, por mucho que el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE exprese que, para aumentar la competencia, ‘procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes’, también añade que tales poderes adjudicadores deben conservar ‘la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial’, exigiendo únicamente que se estudie la conveniencia de tal división, a cuyo fin, ‘cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador’. (...)

Conforme a la doctrina reiterada de este Tribunal expresada, entre otras muchas, en la resolución 148/2019 de 22 de febrero, ‘(...) la nueva Ley de Contratos del Sector Público exige, como hemos visto, que la justificación de la no procedencia de dividir el contrato en

lotes se encuentre reflejada en el expediente. El Tribunal considera admisible para no dividir el contrato en lotes el hecho de que se trate de «un servicio único, no divisible», pero debe explicarse en el expediente por qué el servicio es único e indivisible (...)».

Como en esa resolución se decía:

*“la nueva LCSP no impide que la Administración configure el objeto del contrato atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 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 (Resolución del TACRC 756/2014, de 15 de octubre). Pero debe tenerse en cuenta que: a) La Administración puede invocar motivos válidos para la existencia de un solo lote, aunque debe justificarlos suficientemente en el expediente, b) Los motivos que se contemplan en el artículo 93.3. a) y b) no constituyen un *numerus clausus*. En definitiva, el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, margen que está sujeto también a la doctrina de la discrecionalidad técnica, debiendo, eso sí, explicar las razones principales por las cuales decide que no procede dicha división, razones que han de atender a un motivo que no resulte arbitrario, ni contrario a la finalidad última del precepto citado”.*

En el caso que aquí nos ocupa, de la lectura de la memoria antes transcrita, entiende este Tribunal que el órgano de contratación ha motivado de manera suficiente en el expediente las razones por las que ha decidido no dividir el contrato en lotes. Resumidamente, tal decisión se apoya en el hecho de que la pretendida división haría más difícil de controlar el servicio de transporte, y no permitiría una respuesta eficaz, coordinada y eficiente de los recursos sanitarios, lo que perjudicaría, en definitiva, a la asistencia sanitaria a prestar con el contrato, servicio esencial para los ciudadanos.

Por lo tanto, el pliego en este punto es, también conforme a derecho, debiéndose desestimar el recurso en cuanto a esta alegación.



El segundo bloque de alegaciones de este recurso gravita sobre si determinados servicios de transporte sanitario objeto de la licitación están exentos de IVA, en particular los de traslado de los equipos de personal sanitario, el equipamiento y órganos requerido para la realización de explantes y trasplantes, “*con vehículos de características específicas y/o ambulancias clase A*”, pues así resultaría, según dice la asociación recurrente, de la Consulta Vinculante 2272/2018 de la Dirección General de Tributos, debiendo corregirse a su juicio, el presupuesto base de licitación recogido en el apartado E del Anexo I al PCAP, dado que el traslado de muestras, órganos y equipamiento con o sin personal sanitario custodio no se puede describir como diagnóstico, prevención ni tratamiento de enfermedades, por lo que no estaría exento de la tributación de IVA.

Conforme a lo establecido en la cláusula 18.2.2 del PCAP, en la proposición, que no debe superar el presupuesto de licitación establecido en el Apartado E del Anexo I al PCAP, los licitadores deben indicar como partida independiente, el importe del IVA. La oferta económica debe incluir todos aquellos tributos, tasas y cánones, de cualquier índole que sean de aplicación al contrato.

Respecto de esta concreta alegación sobre el cálculo de PBL, con incidencia en el modo de formular la oferta económica, entiende el Tribunal que ha de pronunciarse a los solos efectos planteados en este recurso, pues por su naturaleza tributaria compete a otros órganos pronunciarse con carácter general sobre esta controversia. Entiende este Tribunal, con los efectos antedichos, que debe desestimarse este motivo de recurso, puesto que considera adecuada a derecho la argumentación del órgano de contratación, cuando afirma que puede entenderse comprendida dentro de la exención del impuesto recogida en el artículo 20.1. 15º, de la Ley 37/1992, puesto que el transporte de órganos para trasplantes se encuentra íntimamente relacionado con los servicios que consisten en prestaciones de asistencia médica, quirúrgica o sanitaria relativas al diagnóstico, prevención o tratamiento de enfermedades. Adicionalmente, el mismo artículo en su cuarto punto la exención de las entregas de sangre, plasma sanguíneo y demás fluidos, tejidos y otros elementos del cuerpo humano efectuadas para fines médicos o de investigación o para su procesamiento con idénticos fines, apoyando asimismo sus argumentos con cita de la Resolución del TEAC de 11 de septiembre de 1997.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. G.C.L. en nombre y representación de la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), contra los pliegos de la licitación del contrato del “*Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana*”, expediente 13/2022, en lo que se refiere a la pretendida vulneración por dicho pliego de la normativa prevista en la Ley de IVA, en la medida en que se trata de materias ajenas a la normativa de contratación del sector público, que no son competencia de este Tribunal.

Desestimar los recursos interpuestos por D. J.F.G., actuando en nombre y representación de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TÉCNICOS DE ENFERMERIA, EMERGENCIAS, SANITARIOS Y SOCIOSANITARIOS, y por D. G.C.L., en nombre y representación de la ASOCIACION DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE SANITARIO (AETRANS-SANIT), contra los pliegos de la licitación del contrato del “*Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana*”, expediente 13/2022, respecto del resto de cuestiones alegadas, por los motivos expresados en los fundamentos de derecho de la presente resolución.

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 de los recursos, 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 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.