



Recursos nº 650/2025, 680/2025 y 723/2025

Resolución nº 949/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 25 de junio de 2025.

VISTOS los recursos interpuestos por D. J.F. en representación de SERVICIOS SANITARIOS NAZARI, S.L., D. M.S.R.V. en representación de UGT SERVICIOS PÚBLICOS - MELILLA y D. F.L.M. en representación de UGT-SERVICIOS PÚBLICOS DE CEUTA - FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS DE CEUTA, contra los pliegos del procedimiento *“Servicio de transporte sanitario terrestre para enfermos de Ceuta y de Melilla, a los que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) tenga el deber legal o convencional de trasladar en vehículos especialmente acondicionados”*, con expediente PA 2025/016, convocado por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 25 de abril de 2025 fue publicado en la Plataforma de contratación del Sector Público el anuncio de la licitación para la contratación del *“Servicio de transporte sanitario terrestre para enfermos de Ceuta y de Melilla, a los que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) tenga el deber legal o convencional de trasladar en vehículos especialmente acondicionados”*, expediente PA 2025/016, convocado por el INSTITUTO NACIONAL DE GESTIÓN SANITARIA (INGESA) con un valor estimado de 35.555.212,16 euros.

Segundo. El 25 de abril de 2025 tuvo lugar la publicación del anuncio de la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea mientras que en el Boletín Oficial del Estado se publicó

con fecha 6 de mayo. El anuncio y los pliegos se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 25 de abril de 2025.

Tercero. Concluido el plazo de presentación de ofertas el 26 de mayo de 2025 a las 23:59 horas, no se han presentado ofertas

Cuarto. Contra los citados pliegos, D. J.F.D., en nombre y representación de la mercantil Servicios sanitarios Nazarí, S.L., ha interpuesto recurso especial en materia de contratación que ha tenido entrada en el registro de este Tribunal el 12 de mayo de 2025 en el que suplica que con admisión de aquel se mande *“devolver el expediente al órgano de contratación para que incremente el presupuesto de licitación del Lote 1 en la cantidad de 3.380.805,72€ correspondiente a los costes indirectos así como que contemple en el apartado ‘costes salariales’ de los dos lotes los acuerdos alcanzados que regirán la vida del contrato”*. Recurso que se tramita con el número de expediente 650/2025.

En fecha 16 de mayo de 2025, se interpone por D. M.S.R.V., Secretaria General, en nombre y representación de la UGT Servicios Públicos Melilla, recurso especial con idéntico objeto y con base en los mismos fundamentos que el recurso anterior. Dicho recurso se tramita con el número 680/2025.

Por su parte, D. F.L., en representación de UGT-SERVICIOS PÚBLICOS DE CEUTA - FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS DE CEUTA, ha interpuesto, el 16 de mayo, recurso especial en materia de contratación contra el mismo pliego y con base en idénticos motivos de impugnación, tramitándose con el número 723/2025.

Quinto. Con fecha 16 de mayo de 2025 se ha publicado en la plataforma de Contratación del Sector Público el desistimiento del procedimiento de licitación del expediente de contratación mencionado (PA 2025/016).

Sexto. Por resolución de este Tribunal de 29 de mayo de 2025 se ha denegado la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas

del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los recursos se han interpuesto ante este Tribunal, que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 de la LCSP, y 22 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC).

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del RPERMC, se ha acordado por el Tribunal la acumulación de los recursos referidos en los antecedentes de hecho, al existir entre ellos identidad sustancial e íntima conexión, por haber sido interpuestos contra el mismo acto – pliegos– y con base en similares fundamentos de derecho.

Segundo. Los recursos se han presentado dentro del plazo de quince días hábiles señalado en el artículo 50.1.b) LCSP.

Tercero. Los recursos se refieren a un contrato de servicios que, por su valor estimado, es susceptible de reclamación en materia de contratación (artículo 44.1.a) LCSP) y se interponen contra los pliegos rectores de la licitación en cuestión (artículo 44.2.a. LCSP)

Cuarto. Pasamos a analizar de forma separada la legitimación de los recurrentes, teniendo en cuenta la condición de empresa potencial licitadora de uno de ellos y sindicato, los dos restantes.

El artículo 48 de la LCSP establece:

“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”.

Comenzaremos por analizar la legitimación de los sindicatos, Recursos nº 680 y nº 723.

La base jurídica para analizar la legitimación de los sindicatos a los efectos de la interposición del recurso especial es el párrafo segundo in fine del artículo 48 de la LCSP, de forma que su reconocimiento se encuentra ligado a que *“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”.*

Teniendo en cuenta lo anterior, la doctrina de este Tribunal en su interpretación del artículo 48 de la ley, se encuentra recogida, entre otras, en nuestra Resolución nº 68/2023, en la cual se establecen las pautas en virtud de las cuales un sindicato puede estar legitimado para interponer estos recursos especiales en materia de contratación. Así:

«En relación con la legitimación de las organizaciones sindicales (recurso 40/2022), procede acudir al criterio sentado por este Tribunal en Resoluciones como la 534/2018, de 1 de junio, en la que, tras exponer la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el reconocimiento a los sindicatos de un interés legítimo en la impugnación de resoluciones y actos administrativos que les confiere legitimación para el acceso a la jurisdicción, se afirma que: “La aplicación de la citada doctrina al presente recurso nos lleva a entender que la legitimación del sindicato recurrente sólo será admisible si los motivos de impugnación de los pliegos esgrimidos por el sindicato recurrente tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores de seguridad privada, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones relativas a la competencias del

órgano de contratación para definir el objeto y características del contrato”. Atendido lo anterior, este Tribunal considera que la recurrente carece de legitimación para recurrir, debiendo, en consecuencia, inadmitirse su recurso con base en el art.55 b) de la LCSP, con relación a los siguientes motivos y por las correspondientes razones: - Impugnación de que el contrato es contrario al interés general, al suprimir el servicio de atención telefónica personalizada por la atención por contestador. El interés defendido es el de los usuarios del servicio, los destinatarios del mismo y no los trabajadores de la empresa licitadora. – Impugna los criterios de adjudicación, en concreto, los sujetos a juicio de valor, cuando establecen que se puntúe con un 20% a las empresas que evidencien un grado idoneidad inadecuado. El interés defendido con este motivo de impugnación es el de las potenciales empresas licitadoras, no el de los trabajadores que presten el servicio. – Falta de determinación de la valoración de las mejoras en relación con los idiomas. Nuevamente como en el supuesto anterior, el interés defendido es el de las potenciales empresas licitadoras y no el de los trabajadores que presten el servicio. Incorporar como criterio de adjudicación el lugar donde deba prestarse el servicio sin exigir que deba ser dentro del término de la Comunidad de Murcia. Como en los casos anteriores, la recurrente no liga el motivo con la defensa de los trabajadores que prestan el servicio. Por el contrario, debe reconocérsele legitimación para recurrir en su impugnación de la exclusión del servicio de asistencia presencial dentro de las prestaciones integradas en el objeto de contrato, con la consiguiente reducción del número de trabajadores; la imposición de penalidades en ejecución por superar el tiempo de atención, por la presión que puede suponer para los trabajadores que presten el servicio; y la identificación del convenio colectivo aplicable en relación con la subrogación y número concreto de trabajadores que han de prestar el servicio, por la reducción significativa en comparación con quienes venían prestando el servicio. La razón para reconocer legitimación a la recurrente en cada uno de esos tres motivos se encuentra en la ligazón que aquella establece en cada uno de ellos con la defensa de los intereses de los trabajadores afectados, más concretamente por considerar que la ejecución del contrato, en los términos que es definida en los Pliegos, puede vulnerar sus derechos sociales y laborales».

Aplicando lo anterior al Recurso nº 680/2025 interpuesto por la Secretaria General de UGT Servicios Públicos Melilla, hemos de señalar que los motivos de recurso se dirigen:

Primero, contra el Presupuesto Base de licitación, al considerar que no han sido adecuadamente conformados los costes que integran este, de forma que: *“la falta de desglose resulta perjudicial para el licitador y debe subsanarse”*. Dicha falta de desglose unida a que la suma de costes no coincide con la cifra finalmente señalada, de nuevo *“...impide al licitador hacer una oferta ajustada...”*.

Segundo, de nuevo contra el presupuesto Base de Licitación, se cuestiona la configuración de los costes laborales.

Tercero cuestiona la falta de motivación y otros extremos de los criterios de adjudicación medioambientales y los sociales. En particular, con relación a estos últimos, precisa que: *“ignoramos el motivo por el que se incrementa el personal sin justificar en la memoria la relación entre incremento de personal y mejora del servicio, toda vez que tener al personal parado en la empresa parece repercutir poco o nada en la relación calidad-precio”*.

Planteados los motivos de recurso, resulta evidente que solo los relativos al criterio de adjudicación social y a la configuración de los costes salariales en el presupuesto base de licitación, permiten reconocer legitimación al sindicato recurrente, porque solo ellos afectan y se refieren a los derechos salariales y laborales de los trabajadores que van a ejecutar el contrato. Por ello, procede reconocer legitimación al sindicato por ambos motivos.

Por el contrario, no procede reconocer legitimación al sindicato recurrente y en consecuencia debemos inadmitir el recurso especial con base en el artículo 55 b) de la LCSP, por los motivos ligados a la falta de desglose de otros costes, no salariales del presupuesto base de licitación y a los ligados al criterio de adjudicación medioambiental, pues en ambos se defiende el interés de los licitadores y no en defensa de los derechos laborales o salariales de los trabajadores que van a ejecutar el contrato.

A igual conclusión debemos llegar con relación a la legitimación de la Federación de servicios a la ciudadanía de Comisiones Obreras de Ceuta en el recurso nº 723/2025.

Con ligeros matices, el escrito de recurso que se presenta, impugna las mismas cláusulas que las que son objeto del recurso nº 680/2025 y se basa en similares razonamientos, algunos de ellos literalmente.

Por ello, debemos alcanzar la misma conclusión, que consiste en reconocer legitimación para impugnar el presupuesto base de licitación en lo atinente a la conformación de los costes laborales y para atacar los criterios de adjudicación sociales, pues ambos, como hemos señalado, se vinculan con la defensa de los derechos laborales o sociales de los trabajadores que van a ejecutar el contrato. Negar legitimación e inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP para impugnar los criterios medioambientales y el presupuesto base de licitación por falta de desglose de costes y defectuosa cuantificación del total de estos, ya que ambos se basan en las dificultades que imponen a los potenciales licitadores interesados en presentar oferta.

Por último, el recurrente no licitador que interpone el recurso 650/2025 está legitimado para ello y con relación a todos los motivos de recurso.

En efecto, el recurso se dirige contra las mismas cláusulas y por similares motivos que los invocados en sus escritos por los sindicatos recurrentes, pero en su caso el análisis de la legitimación ha de realizarse con base en el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP y no en el segundo.

Dicho párrafo primero del artículo 48 de la LCSP dice:

“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”.

Con base en dicho apartado, este Tribunal viene reconociendo legitimación al recurrente que presenta su recurso y después presenta su oferta (ex artículo 50 1 b) de la LCSP) y al recurrente no licitador, cuando su recurso alegue y mínimamente justifique que las cláusulas impugnadas le impiden presentar oferta.

Teniendo en cuenta lo anterior, el recurrente sostiene que tiene interés en presentar oferta y que la conformación de los costes en el Presupuesto Base de licitación (ausencia de detalle, falta de actualización de los costes laborales y cálculo final), así como la definición de los criterios de adjudicación medioambientales y sociales, le impiden presentar oferta.

Siendo ello así, procede reconocerle legitimación a los efectos de la interposición del presente recurso especial.

Quinto. Antes de entrar en el fondo del asunto, debemos pronunciarnos sobre el desistimiento de la entidad contratante, en los términos de lo señalado en el Antecedente de Hecho quinto de esta resolución.

En efecto, el órgano de contratación, en el informe emitido con ocasión del recurso 650/2025, manifiesta:

“Constatado que algunas de las alegaciones de la empresa recurrente son correctas y se refieren a errores que no pueden ser solventados mediante la publicación de una adenda rectificativa, este Órgano de Contratación va a proceder a desistir del procedimiento, a efectos de corregir los fallos detectados e incluir en el expediente las justificaciones solicitadas.

5. CONCLUSIÓN.

Tal como se ha señalado, se procederá a tramitar un nuevo expediente, publicándose el desistimiento del expediente actual en la Plataforma de Contratación del Sector Público”.

Y en el informe del expediente 680/2025 y de manera idéntica en el del 723/2025, señala:

“Debemos hacer constar que este recurso tiene idéntico contenido al interpuesto por la empresa Servicios Sanitarios Nazarí con número 650 2025.

En el informe presentado a ese Tribunal por este Órgano de Contratación en fecha 16 de mayo de 2025 se reconocía la existencia de cuestiones que debían ser corregidas en los pliegos indicándose que se procedería a desistir de la tramitación del expediente. Este desistimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo 16 de mayo de 2025.

A la vista de lo indicado y teniendo en cuenta que, como se ha señalado anteriormente, el recurso 680 2025 es idéntico al recurso 650 2025, variando únicamente el recurrente, y

que se ha desistido del procedimiento para corregir los pliegos, no procede valorar ninguna cuestión adicional”.

En consecuencia, no es posible un pronunciamiento sobre el fondo del recurso, por pérdida sobrevenida de su objeto, ya que el desistimiento del órgano de contratación pone fin a la licitación, habiendo quedado anulados los pliegos objeto de impugnación en el presente recurso.

Como ha expuesto este Tribunal en nuestra reciente Resolución 845/2025, de 5 de junio:

“Aunque ni la LCSP, ni el RPERMC, ni la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria, regulan la carencia sobrevenida del objeto del recurso como causa de terminación aplicable al presente procedimiento de recurso, constituye un principio procesal comúnmente admitido que la carencia sobrevenida del objeto de un proceso o la satisfacción extraprocesal de la pretensión ejercitada, es un modo de terminación del propio proceso, pues hace innecesaria la intervención de un tercero que dirima una controversia que por una causa u otra ya no subsiste. Por eso, en el derecho positivo procesal común, es decir en la Ley de Enjuiciamiento Civil se regula de forma expresa en el artículo 22 la terminación del proceso por satisfacción extraprocesal o carencia sobrevenida de objeto (...)”.

Atendido lo anterior, este motivo de inadmisión prevalece sobre los anteriormente expuestos y afecta por igual a los tres recursos interpuestos, de forma que procede acordar su inadmisión por pérdida sobrevenida de objeto.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir los recursos interpuestos por D. J.F. en representación de SERVICIOS SANITARIOS NAZARI, S.L., D. M.S.R.V. en representación de UGT SERVICIOS PÚBLICOS - MELILLA y D. F.L.M. en representación de UGT-SERVICIOS PÚBLICOS DE

CEUTA - FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS DE CEUTA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre para enfermos de Ceuta y de Melilla, a los que el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) tenga el deber legal o convencional de trasladar en vehículos especialmente acondicionados*”, con expediente PA 2025/016, convocado por el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA).

Segundo. 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 58.2 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES