



Recurso nº 574/2026

Resolución nº 1337/2026

Sección 1ª

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.E.F, en representación de la entidad TAXIS Y AMBULANCIAS HABICHUELA, S.L., contra la resolución de adjudicación del lote n.º 5 del contrato de “Servicio de transporte de pacientes de los centros de FREMAP” (expediente LICT/99/029/2024/0219) licitado por FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social n.º 61, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 4 de septiembre de 2025 FREMAP, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social n.º 61 publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y en el DOUE el anuncio de licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de Servicio de transporte de pacientes de los centros de FREMAP, dividido en 10 lotes y cuyo valor estimado es de 4.922.100,58 euros. El pliego fue publicado en la PLACSP el 8 de septiembre. El 8 de octubre se publica en la PLACSP una rectificación del anuncio y del pliego.

La empresa hoy recurrente licitó, entre otros, al lote n.º 5 del referido contrato.

Segundo. Previos los trámites procedimentales oportunos, con fecha de 12 de marzo de 2026 la entidad contratante acuerda la adjudicación del lote n.º 5 a la empresa GRUPO SIREN AMBULANCIAS, S.L. La adjudicación del citado lote se publicó en la PLACSP ese mismo día.



Tercero. Con fecha de 7 de abril de 2026 D. D.E.F, en representación de la entidad TAXIS Y AMBULANCIAS HABICHUELA, S.L., interpuso recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del lote n.º 5 del contrato de continua cita.

La empresa recurrente aduce un único motivo de recurso, consistente en la supuesta vulneración de los artículos 1, 139 y 201 de la LCSP, así como de la cláusula 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y del Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), por haber recaído la adjudicación del lote n.º 5 en una oferta que, a su juicio, es económicamente inviable e incompatible con el cumplimiento de las obligaciones de carácter laboral, con omisión del procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP.

Dicho motivo de impugnación se desarrolla en el recurso con base en los siguientes argumentos:

1. La oferta de la empresa adjudicataria, por importe de 201.800 euros, supone una minoración respecto del presupuesto del contrato de un 32,79%.

El PPT, en consonancia con el artículo 8 del convenio colectivo aplicable (IV Convenio de Transporte Sanitario de Castilla-La Mancha) establece una obligación de subrogación del adjudicatario en el personal de la empresa saliente, con indicación de que FREMAP necesita 3 trabajadores a jornada completa para la ejecución.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, el órgano de contratación ha facilitado a los licitadores información sobre el personal que actualmente presta servicios en ejecución de este contrato, incluyendo datos sobre 5 trabajadores, con la categoría profesional de conductores.

En un escrito previo dirigido a la Mesa de contratación el 13 de febrero de 2026, la empresa recurrente alegó que la oferta de la empresa que ha resultado adjudicataria del lote n.º 5 es inviable desde un punto de vista económico, pues el coste salarial bruto de 5 trabajadores, sin incluir las cotizaciones sociales, asciende a 238.347,86 euros para los 24 meses de duración inicial del contrato. Incluso atendiendo a una cifra de 3 trabajadores, el coste salarial bruto por los aludidos 24 meses ascendería a 188.771,54 euros, sin contar



las cotizaciones sociales, siendo el saldo resultante (13.000 euros) una cantidad absolutamente insuficiente para cubrir todos los costes operativos (combustible, ITV, certificaciones técnico-sanitarias, equipamiento sanitario y laboral, mantenimiento de vehículos y amortización, seguros obligatorios, etc.). Dichas alegaciones no fueron atendidas en su día por la Mesa de contratación.

2. La empresa recurrente aporta un dictamen pericial suscrito por un perito economista en el que analiza la suficiencia de la oferta de la empresa adjudicataria del lote n.º 5 en los dos escenarios indicados (5 o 3 trabajadores adscritos a la ejecución del contrato), y que concluye que dicha oferta es estructuralmente inviable, que su ejecución material implicará necesariamente el incumplimiento de las obligaciones laborales, salariales y de Seguridad Social impuestas por la normativa vigente, y que no cubre los costes operativos e indirectos laborales del contrato para cada anualidad. Se apunta incluso a un posible incumplimiento del artículo 101.2 de la LCSP en cuanto al cálculo del valor estimado del contrato, si bien admite la recurrente que el objeto de su recurso es el anuncio de adjudicación y no los pliegos, no siendo éste el cauce oportuno para su impugnación.

3. TAXIS Y AMBULANCIAS HABICHUELA S.L. denuncia la omisión del procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP. Aunque la recurrente admite que la oferta de la empresa adjudicataria del lote n.º 5 no estaría estrictamente incurso en presunción de temeridad, por no ser inferior en 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas, entiende que ello no implica que no pueda incumplir los términos del contrato, vulnerando la normativa sobre subcontratación y la normativa social o laboral. Considera que la oferta de la empresa adjudicataria es incompatible con la ejecución del contrato conforme a las obligaciones laborales impuestas por la normativa vigente y que, conforme al artículo 149.4 de la LCSP, debería haber sido excluida por incumplir esa normativa sobre subcontratación y en materia laboral o social. Y concluye que la adjudicación del lote n.º 5 ha prescindido de un elemento esencial del procedimiento cual es la comprobación de la viabilidad económica de la oferta, con vulneración de los artículos 139, 149.4 y 201 de la LCSP.



Solicita la empresa recurrente, por todo ello, la anulación de la adjudicación del lote n.º 5 del contrato impugnado y la retroacción de las actuaciones al momento anterior al de la adjudicación.

Cuarto. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación ha remitido a este Tribunal un informe en el que se opone a la estimación del recurso por los siguientes motivos:

1. La empresa recurrente parte de un planteamiento completamente erróneo cual es el de atender a la información laboral facilitada por el empresario saliente (referida a 5 trabajadores), y no a las necesidades reales del servicio definidas por el órgano de contratación en los pliegos, que FREMAP ha cifrado en 3 trabajadores. Los costes laborales que han de considerarse para fijar el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y los costes laborales necesarios para la correcta ejecución del contrato no son los de la plantilla incluida en la información sobre subrogación facilitada por el empresario saliente –que no vincula al órgano de contratación–, sino los relativos al personal necesario para la ejecución del contrato según los pliegos rectores del procedimiento.

FREMAP ha dado cumplimiento al artículo 100.2 de la LCSP, desglosando los costes laborales asociados a la correcta ejecución del contrato según sus necesidades reales, y también al artículo 130 de dicha Ley, facilitando los datos sobre personal sujeto a subrogación facilitados por el empresario saliente, con efectos meramente informativos.

2. La obligación de subrogación deriva del convenio colectivo aplicable y no de los pliegos, y la información del artículo 130 de la LCSP no es determinante para analizar la viabilidad económica de las ofertas.

3. El informe pericial que aporta la empresa recurrente basa buena parte de su análisis en los datos de subrogación laboral (5 trabajadores) y no en las necesidades reales del órgano de contratación (3 trabajadores), y está basado en hipótesis organizativas propias que no permiten sostener la inviabilidad económica de la oferta de la empresa adjudicataria del lote n.º 5, siendo así que, además, los vehículos no serán durante la ejecución del contrato



de uso exclusivo de FREMAP, pudiendo utilizarse en otros contratos del adjudicatario, coadyuvando así a su amortización.

Añade FREMAP que los propios cálculos incluidos en el informe pericial aportado por la recurrente conducirían a que la oferta presentada por ella tampoco cubriría los costes que dicho informe considera imprescindibles, por lo que ni su metodología ni sus resultados pueden considerarse concluyentes; que la subrogación es un derecho individual del trabajador, no una obligación automática, por lo que cabe la posibilidad de que algunos de los trabajadores incluidos en la subrogación decidan no incorporarse a la empresa adjudicataria; que el salario que ha de considerarse es el que recoge el convenio colectivo y no el que figura en la tabla de subrogación facilitada por el empresario saliente; que se realizan en el informe pericial de la recurrente afirmaciones genéricas sobre la insuficiencia de los costes estimados y del presupuesto, sin explicaciones o análisis que lo avalen; que el adjudicatario puede adoptar medidas de eficiencia que abaraten los costes, como la optimización de rutas, una organización más eficiente de los turnos de trabajo o la circunstancia de contar ya con una flota de vehículos amortizados, y atiende a escenarios únicos y genéricos que no tienen en cuenta la estructura real de la empresa adjudicataria ni los medios materiales y organizativos de los que dispone.

4. El órgano de contratación considera que no procede la aplicación del artículo 149.4 de la LCSP, pues no concurre el presupuesto legal de la oferta de la adjudicataria sea inferior en 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas. No incurriendo dicha oferta en anormalidad conforme a los criterios objetivos previstos en el pliego y a falta de pruebas del quebrantamiento de la normativa laboral o social, la actuación del órgano de contratación se ha ajustado plenamente a Derecho, citando en apoyo de su postura diversas resoluciones de este Tribunal.

Concluye FREMAP, por todo ello, que no puede afirmarse que, como órgano de contratación, haya prescindido de ningún trámite esencial ni haya omitido ninguna actuación legalmente exigible.

5. La comunicación que el 13 de febrero de 2026 dirigió la empresa recurrente a la Mesa de contratación fue examinada en el momento procedimental oportuno, concluyéndose que



no concurrían los presupuestos legales ni los exigidos en los pliegos para la aplicación del procedimiento del artículo 149.4 de la LCSP. Se verificó que la oferta de la empresa adjudicataria del lote n.º 5 permitía atender adecuadamente los costes salariales derivados de la prestación del servicio, resultando un margen económico adicional.

6. Añade FREMAP que la empresa recurrente ha estado activamente involucrada en este expediente en un procedimiento que se ha visto afectado por diversas incidencias, advertencias y actuaciones promovidas por distintos licitadores en relación a posibles irregularidades y prácticas contrarias a la competencia que fueron analizadas por el cauce previsto en el artículo 150 de la LCSP, concluyéndose que no concurrían indicios suficientes de la existencia de prácticas colusorias. La recurrente ha resultado adjudicataria de 3 lotes del presente contrato, enmarcándose el presente recurso en un expediente en el que se han sucedido diversa actuaciones e impugnaciones, debidamente gestionadas por el órgano de contratación, sin que la finalidad del recurso especial en materia de contratación pueda ser, en ningún caso, la de obstaculizar el procedimiento de contratación, sino la de garantizar su legalidad.

Por todo lo expuesto, solicita la desestimación del recurso.

Quinto. Con fecha de 20 de abril de 2026 la secretaría general del Tribunal, por delegación de éste, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, confiriéndoles un plazo de 5 días hábiles para formular alegaciones (artículo 56.4 de la LCSP), trámite que ha sido evacuado por la empresa GRUPO SIREN AMBULANCIAS, S.L., que se opone a la estimación del recurso argumentando, en síntesis, lo siguiente:

1. La empresa recurrente alega una vulneración del Convenio Colectivo de Transporte Sanitario de Castilla-La Mancha, manifestación carente de veracidad, pues se cumple el tenor literal del art. 130 de la LCSP y el citado convenio colectivo. Invoca doctrina del Tribunal con arreglo a la cual la subrogación es un fenómeno de Derecho laboral ajeno al órgano de contratación, más allá de la inclusión de información necesaria legalmente en los pliegos conforme al artículo 130 de la CLSP, y el concreto alcance de la subrogación y las cuestiones relativas a los trabajadores que no vayan a participar en la prestación del servicio por la delimitación que del mismo ha realizado la Administración, quedan fuera del



ámbito de la contratación y debe ser ventiladas de acuerdo con las normas laborales y en su ámbito, sin que inadmisibles que el órgano de contratación tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta en un convenio colectivo y de los costes laborales que, a tal efecto, indique la empresa saliente. Dicha información no vincula al órgano de contratación para definir las necesidades del contrato, tiene un efecto meramente instrumental e informativo respecto de una posible obligación sucesoria, y su inclusión en el PCAP no crea obligación alguna para los licitadores.

El órgano de contratación ha cifrado en 3 el número de trabajadores necesarios para la correcta ejecución del contrato, y a tal dato hay que estar para calcular los costes laborales asociados a la misma.

2. Su oferta no puede considerarse anormal o desproporcionada, pues no se encuentra en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas. No procede, por ello, aplicar el procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP.

3. El Informe pericial aportado de contrario calcula el coste salarial del lote n.º 5 atendiendo a la cifra de 5 trabajadores, extrayendo una serie de consecuencias infundadas que no tienen mayor recorrido, pues los costes necesarios para la prestación del servicio son los correspondientes a 3 trabajadores.

Los cálculos que posteriormente se efectúan en dicho informe pericial atendiendo a la cifra de 3 trabajadores se apartan, respecto de un trabajador, de los costes laborales incluidos en el PCAP, sin que ni los pliegos ni el presupuesto base de licitación fueran impugnados en el momento procedimental oportuno.

La oferta del GRUPO AMBULANCIAS SIREN, S.L. cumple escrupulosamente la LCSP y ha tomado en consideración, además de los costes derivados de la aplicación de las normas laborales vigentes, otros costes vinculados a la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, rigiéndose el presente contrato por un valor unitario, sin imponer la exclusividad de medios.



4. La empresa adjudicataria denuncia la mala fe y el abuso de derecho de la empresa recurrente, al atribuir hechos infundados con base en una interpretación errónea, cuando ella misma sí que presentó en el presente contrato una oferta anormal o desproporcionada, concretamente al lote n.º 10. Y solicita, por ello, la imposición de una multa de 3.000 euros a la recurrente.

Sexto. El día 23 de abril de 2026 la secretaría general del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación en relación con el lote n.º 5, producida automáticamente por recurrirse el acto de adjudicación (artículo 53 de la LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP, por ser la entidad contratante un poder adjudicador (artículo 3.3.f) de la LCSP) del sector público estatal.

Segundo. En cuanto al plazo de interposición del recurso, resulta acreditado el cumplimiento del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. Por lo que se refiere al objeto del recurso, éste se dirige contra el acuerdo de adjudicación (acto susceptible de recurso especial, conforme al artículo 44.2.c) de la LCSP), de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral de 100.000 euros (artículo 44.1.a) de la LCSP).

Cuarto. En punto a la legitimación (artículo 48 de la LCSP), la empresa recurrente ha quedado clasificada en la segunda posición, entre las licitadoras que han concurrido al lote n.º 5 del presente contrato, por lo que tiene interés legítimo en la impugnación de una adjudicación que considera contraria a Derecho.

Quinto. Entrando en el fondo del recurso, se articula un único motivo de impugnación (la supuesta vulneración de los artículos 1, 139 y 201 de la LCSP, de la cláusula 7 del PCAP –en lo que se refiere a la subrogación laboral– y del Anexo III del PPT –relativos a los medios personales y materiales exigidos–, por haber recaído la adjudicación del lote n.º 5



en una oferta que, en opinión de la empresa recurrente, es económicamente inviable e incompatible con el cumplimiento de las obligaciones de carácter laboral, con omisión del procedimiento previsto en el artículo 149.4 de la LCSP), motivo de recurso que, a juicio del Tribunal, no resulta atendible. Y ello por los motivos que seguidamente se exponen, ponderados en su conjunto:

1. El cálculo de los costes laborales que sirvan para fijar el presupuesto base de estimación y el valor estimado del contrato han de venir referidos al número de trabajadores que el órgano de contratación considere necesarios para la correcta ejecución del contrato, sin estar vinculado por la información sobre personal sujeto a subrogación que el empresario saliente facilite en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP.

Tanto el informe pericial de 17 de marzo de 2026 como el recurso atienden, en buena parte de su argumentación, a cálculos asociados a un escenario en el que serían 5, y no 3, los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato, lo que no resulta admisible.

Como se indicó en la anterior Resolución 519/2026, de 19 de marzo:

“... constituye doctrina reiterada de este Tribunal que dichos costes han de calcularse en función de las necesidades del servicio y no de los costes derivados de la subrogación, puesto que una cosa es el número de trabajadores que deban ser subrogados, y otra diferente es el personal que resulta necesario adscribir al servicio.

(...)

Como ha indicado este Tribunal de forma reiterada (por todas, en nuestra resolución n.º 607/2021, de 21 de mayo) es inadmisibile que el órgano de contratación tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente. El órgano de contratación no está vinculado por contratos anteriores a la hora de definir las condiciones del contrato que licite y en concreto no está obligado a mantener el mismo personal, pues cumple con informar sobre las condiciones de los trabajadores a los que pueda afectar la subrogación, sin embargo, no tiene necesariamente que corresponder con las del personal que el órgano de contratación precisa para la prestación del servicio que se licita”.



En la Resolución n.º 916/2025, de 19 de junio, se añade que:

“Debe reconocerse la facultad del órgano de contratación para decidir, bajo un criterio técnico, la determinación del número de trabajadores por categoría que son necesarios contratar, de forma que esta cuantificación sea adecuada a las necesidades, funciones y tareas a desarrollar en cumplimiento de la prestación objeto del contrato que se licita, sin que tenga que estar condicionado obligatoriamente por el contrato vigente que, además, puede tener otros presupuestos y circunstancias no totalmente coincidentes, como es el caso. En esta labor, salvo prueba de error, ha de respetarse la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. Además, en esta determinación cuantitativa también deben atenderse otros principios como el de eficiencia del gasto público, lo que es contrario a la contratación de más personal que el estrictamente necesario para ejecutar las funciones objeto de la prestación”.

En el informe 61/2019 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) se subraya el carácter instrumental y meramente informativo de los datos laborales facilitados por el contratista saliente en cumplimiento del artículo 130 de la LCSP:

“La obligación que el artículo 130 de la LCSP impone al gano de contratación, según se indica en el informe 8/19 de la Abogacía General del Estado, es una obligación de carácter puramente formal, pues únicamente le obliga a requerir al contratista anterior una información determinada, así como, una vez proporcionada tal información, a facilitarla a los licitadores, sin que el precepto imponga –ni del mismo se deduzca- ninguna obligación para el órgano de contratación de comprobar la veracidad material o intrínseca de aquella información”.

En fin, en la misma línea, el informe de la Abogacía General del Estado de 31 de marzo de 2020 (R – 160/2020) declara lo siguiente:

“De acuerdo con lo anteriormente expresado, el órgano de contratación tendrá que determinar, en su caso, en el pliego del contrato las necesidades de personal reales y actuales que requiera el servicio a contratar, sin verse vinculado a tal efecto ni por lo dispuesto en anteriores pliegos relativos a la contratación del mismo servicio, ni por la existencia de una obligación de subrogación que pueda afectar a toda o parte de la plantilla



contratada por el adjudicatario cesante para la prestación de tal servicio, ni por las mejoras que pudiera haber hecho el contratista saliente. Así las cosas, a la hora de calcular el presupuesto base de licitación, el valor estimado y del precio del contrato, el órgano de contratación únicamente habrá de tener en cuenta los costes laborales del personal que haya establecido como necesario ex artículo 28 de la LCSP para la ejecución del contrato”.

Por todo ello, decaen, sin necesidad de mayores razonamientos jurídicos, las argumentaciones y los cálculos sobre costes laborales que, tanto en el informe pericial de parte como en el propio recurso, se vinculan a un número de 5 trabajadores –según la información de personal a subrogar facilitada por el empresario saliente–, y no a los 3 trabajadores que el órgano de contratación ha declarado necesarios para la ejecución del contrato.

2. Los costes laborales han de fijarse en los pliegos en función del convenio colectivo aplicable, y no en función de la información sobre la plantilla a subrogar facilitados por la empresa saliente. Ha de estarse, por tanto, a los costes salariales según convenio recogidos en los pliegos, sin que puedan cuestionarse ni el presupuesto base de licitación ni el valor estimado recogidos en un PCAP que no fueron recurridos en tiempo y forma.

El órgano de contratación ha calculado los costes laborales de los 3 trabajadores que estima necesarios para la correcta ejecución del contrato atendiendo al convenio colectivo aplicable (IV Convenio Colectivo de empresas y personal del transporte de enfermos y accidentados en ambulancia para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, publicado en el DOCM n.º 28, de 11 de febrero de 2020), sin que resulte procedente acudir a los costes laborales facilitados, con carácter meramente informativo, por el empresario saliente en cumplimiento del artículo 130 de la LCSP.

A este respecto, las afirmaciones que, sin mucha argumentación, plantean una posible vulneración del artículo 101.2 de la LCSP –relativo al cálculo del valor estimado del contrato, en cuanto a los costes derivados de la normativa laboral vigente–, son extemporáneas y no resultan atendibles, pues el pliego, que conforme a reiterada doctrina constituye la *lex contractus* (por todos, informes de la JCCPE 126/2018, 35/2004, 29/2000 o 65/1996, Resolución de este Tribunal 929/2017, o sentencia del Tribunal Supremo de 27



de mayo de 2009), ha devenido firme, y la empresa recurrente, que no lo recurrió en el momento procedimental oportuno, ha de pasar por su contenido, que se presume que acepta sin reserva ni condición alguna al concurrir libre y voluntariamente a la licitación (artículo 139.1 de la LCSP).

3. El informe pericial aportado por la empresa recurrente no reúne los requisitos necesarios para fundar la inviabilidad de la oferta de la empresa adjudicataria del lote n.º 5.

Conforme al artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, *“El tribunal valorará los dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica”*.

Pues bien, como se ha indicado, el informe pericial examina dos hipótesis (según se trate de 5 o de 3 trabajadores sujetos a subrogación laboral), siendo la primera de ellas manifiestamente incorrecta, según lo expuesto, por cuanto que ha de estarse a las necesidades de personal estimadas por el órgano de contratación y no a la información sobre personal laboral subrogable facilitada por el empresario saliente. Todos los razonamientos y cálculos basados en esa hipótesis incorrecta han de ser rechazados.

Y los razonamientos y cálculos relativos a la segunda hipótesis (3 trabajadores necesarios para ejecutar correctamente el contrato, de acuerdo con lo indicado en el pliego por el órgano de contratación), se apartan de los costes salariales reflejados en el PCAP – basados en el convenio colectivo aplicable– que, se insiste, no fue recurrido en tiempo y forma y constituyen la ley del contrato, por lo que el salario que ha de considerarse a estos efectos es el que recoge el convenio colectivo aplicable, y no el que figura en la tabla de subrogación facilitada por el empresario saliente.

Por lo demás, se efectúan en el informe pericial estimaciones genéricas que no atienden a la realidad de la empresa adjudicataria que, como argumenta el órgano de contratación, puede adoptar medidas de eficiencia que abaraten los costes (optimización de rutas, organización más eficiente de los turnos de trabajo...) o puede disponer de una flota de vehículos ya amortizados, sin perjuicio de que, además, los pliegos no impongan el uso exclusivo de los vehículos a favor de FREMAP durante la ejecución del contrato, lo que permitiría aplicarlos a la ejecución de otros contratos del adjudicatario, rentabilizando su uso y permitiendo rebajar el importe de su oferta económica al lote n.º 5. En fin, como



señala el órgano de contratación, los cálculos incluidos en el informe pericial aportado por la recurrente conducirían a que su propia oferta (232.330 euros) tampoco cubriese los costes que dicho informe considera imprescindibles, por lo que ni su metodología ni sus resultados pueden considerarse concluyentes.

4. No concurriendo el presupuesto de hecho necesario para considerar, conforme al pliego aplicable, que una empresa está incurso en valores anormales o desproporcionados, no procede aplicar el procedimiento previsto para ese específico supuesto en el artículo 149.4 de la LCSP.

En el informe de la JCCPE n.º 29/2019 se afirma con rotundidad que *“si una proposición no está incurso en los parámetros legales u objetivos fijados en el pliego que permiten considerarla anormalmente baja, de modo que cumple con las exigencias derivadas de los convenios colectivos y la normativa social y medioambiental, no cabe acordar la exclusión de la misma por esta causa”*.

Así lo ha declarado también en reiteradas ocasiones este Tribunal. Así, por todas, en la Resolución 8/2026, de 16 de enero, se afirma lo siguiente:

“Expuesto con detalle el primer motivo de impugnación de la recurrente hemos de recordar que el artículo 122.2 LCSP sobre el contenido de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares establece que: 2. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.

El artículo 149 LCSP sobre ofertas anormalmente bajas dispone que:

1. En los casos en que el órgano de contratación presuma que una oferta resulta inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, solo podrá excluirla del procedimiento de licitación previa tramitación del procedimiento que establece este artículo.

2. La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

(...)

4. Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta, mediante la presentación de aquella información y documentos que resulten pertinentes a estos efectos. La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta. (...).”

El artículo 201 LCSP sobre obligaciones en materia medioambiental, social o laboral, añade que: Artículo 201. Obligaciones en materia medioambiental, social o laboral. Los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V.



A la vista de los preceptos transcritos ut supra puede ya anticiparse en primer lugar, que la Administración no tiene una obligación intrínseca de hacer una comprobación exhaustiva del cumplimiento de las obligaciones salariales, salvo que existan indicios claros de que la oferta no podrá cumplirse por ser tan bajo el precio ofertado que, al no superar el umbral previamente fijado en el pliego, exija la tramitación del procedimiento contradictorio regulado en el artículo 149.4 LCSP.

En el supuesto que nos ocupa, resulta incontrovertido que ninguna de las ofertas respecto de las que la recurrente funda su pretensión se encontraba incurso en presunción de anormalidad, por lo que, el órgano de contratación no acordó la apertura del trámite de justificación previsto en el artículo 149.4 de la LCSP. Hemos dicho en numerosas ocasiones (Resolución n.º 988/2021, de 2 de septiembre, recaída en el Recurso n.º 622/2021) que, no estando un licitador incurso en presunción de anormalidad, en los términos descritos en el pliego que rige la licitación y que han sido aceptados por los licitadores en el momento de presentar oferta, no es posible sujetar a un licitador al procedimiento contradictorio contemplado en el citado precepto:

‘Quinto. Regula la LCSP en el artículo 149 LCSP, la exclusión de las ofertas que sean desproporcionadas o temerarias; en el presente caso ni el adjudicatario ni ningún otro licitador ha incurrido en baja desproporcionada a la vista de la documentación, y tampoco ha sido reclamada dicha presunción de anormalidad o desproporción por el recurrente, por lo que no procede entrar a cuestionar si la oferta es desproporcionada, aceptándose indubitadamente su carácter proporcionado.

No siendo la oferta anormal ni desproporcionada, la doctrina de este Tribunal ha señalado la imposible aplicación del art. 149 a supuestos de hecho diferentes y menos aún, la exclusión de las ofertas por motivos diferentes a la anormalidad o desproporción. El cumplimiento o no de los gastos salariales debe analizarse en ejecución de contrato sin que pueda fundar la exclusión de la oferta.

El órgano de contratación citaba la Resolución de este Tribunal 111/2019 y el Informe de la Junta consultiva 29/2019. Más recientemente este Tribunal ha ratificado dicho criterio en



Resoluciones n.º 46/2020, de 16 de enero de 2020 y n.º 71/2021, de 29 de enero de 2021. Así recordaba la resolución 326/2021 de 31 de marzo de 2021:

«Sin embargo, en el presente procedimiento, tal y como manifiesta el órgano de contratación en su informe, se ha comprobado que ninguna de las ofertas presentadas incurre en presunción de anormalidad, conforme a lo previsto en la cláusula 20 del Anexo I del PCAP que se remite a estos efectos al artículo 85 del RGLCAP. Debemos recordar la doctrina de este Tribunal al interpretar el artículo 149.4 de la LCSP, en nuestras Resoluciones n.º 46/2020, de 16 de enero de 2020 y n.º 71/2021, de 29 de enero de 2021, en las que señalábamos: ‘Yerra el órgano de contratación en su interpretación y aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.4 de la LCSP en el presente caso, al entender que no se trata de una situación de oferta anormalmente baja conforme a lo dispuesto en el artículo 149.1 que necesite de previa tramitación de un procedimiento establecido al efecto dando trámite de audiencia al licitador, sino de la excepción prevista en el párrafo 4º del art. 149.4 de la LCSP, que determina la exclusión automática para el caso de detectarse que la oferta no cubre ni siquiera los costes sociales. Considera que, en estos casos, por expresa imposición de la Ley no cabe ninguna tramitación de procedimiento para justificar el carácter proporcionado de la oferta, ya que la propia ley y los pliegos establecen el carácter no justificable de la oferta, toda vez que se trata de que los órganos de contratación garanticen el cumplimiento de las condiciones laborales aplicables. A juicio de este Tribunal, lo indicado por el párrafo 4º del artículo 149.4 no debe entenderse como excepción a la regla general que el propio precepto está estableciendo en dicho apartado, en orden a la tramitación del correspondiente procedimiento contradictorio para que el licitador pueda justificar los términos de su oferta identificada como anormalmente baja. Antes, al contrario, lo que indica es que los órganos de contratación deben rechazar las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, nacional o internacional, incluyendo el incumplimiento de los convenios colectivos sectoriales vigentes, en aplicación de lo establecido en el artículo 201. Añadiendo inmediatamente a continuación que se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.



Por tanto, para excluir a un licitador porque pueda considerarse que su oferta es inviable, por no ser susceptible de ser cumplida en sus propios términos, debe seguirse el procedimiento contradictorio que establece el artículo 149 de la LCSP, dando posibilidad al licitador de justificar los términos de su oferta. No encontrándonos ante un supuesto de anormalidad de las ofertas, no procede iniciar el trámite de justificación previsto legalmente que pudiera eventualmente conducir a la exclusión solicitada. En consecuencia, nos hemos pronunciado en nuestra Resolución n.º 1105/2020, de 16 de octubre de 2020, en los siguientes términos: ‘Lo que en ningún caso permite el artículo 149 de la LCSP es sujetar a un licitador cuya oferta no está incurso en presunción de anormalidad al procedimiento contradictorio de justificación que establece.’

Descartada la exclusión por este motivo de la adjudicataria y de la segunda clasificada, las previsiones del artículo 201 se refieren a la fase de ejecución del contrato, por consiguiente, no resultan aplicables en el presente supuesto en el que estamos analizando las posibles irregularidades producidas durante la fase de adjudicación del mismo».

Los razonamientos anteriores resultan plenamente aplicables al supuesto que se examina. Efectivamente, conforme al artículo 149 de la LCSP, el órgano de contratación debe verificar si las ofertas están incursas en presunción de anormalidad conforme a los criterios objetivos establecidos en los pliegos, y el PCAP aplicable al presente contrato establece, como criterio para apreciar ofertas anormales o desproporcionadas en el lote n.º 5, lo siguiente:

“C. Ofertas anormales o desproporcionadas.

- Para el caso de que se presentaran varios licitadores, aquellas ofertas económicas que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas admitidas.*
- En caso de que exista una única oferta válida, aquella oferta que sea inferior en más de 15 unidades porcentuales al presupuesto del lote, impuesto/s indirecto/s no incluido/s (importe sin incluir una posible prórroga ni modificaciones previstas).”*



Del expediente de contratación remitido y del informe del órgano de contratación se desprende que, atendiendo a la media aritmética de las 3 ofertas que resultaron admitidas en la licitación del lote n.º 5 (200.296,75 euros), la oferta de la empresa que resultó adjudicataria (por importe de 201.800 euros), no estaba incurso en presunción de anormalidad, algo que la propia recurrente reconoce, no obstante, insiste en que *“el hecho de que cumpla los parámetros que exige el pliego para no entenderse en presunción de anormalidad, no implica que no pueda incumplir los términos del contrato”*, citando el artículo 149.4 de la LCSP que establece que *“en todo caso, los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque vulneran la normativa sobre subcontratación o no cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral (...)”*. Cabe precisar, sin embargo, que dicha previsión se inserta en el procedimiento de verificación de las ofertas que, conforme a los parámetros establecidos en el pliego, incurren en presunción de anormalidad, sin que habilite su aplicación a cualquier caso.

No dándose la premisa que permite habilitar el procedimiento del artículo 149.4 de la LCSP, no es posible su activación, ni mucho menos acordar su exclusión sobre la base de presuntos incumplimientos de la normativa social o laboral, los cuales, además no han resultado acreditados.

Por todo lo expuesto, procede acordar la desestimación del presente recurso especial.

Sexto. Finalmente, no aprecia el Tribunal en la interposición del presente recurso temeridad o mala fe manifiestas que justifiquen la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP, tal y como solicita la empresa adjudicataria del lote n.º 5.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. D.E.F, en representación de la empresa TAXIS Y AMBULANCIAS HABICHUELA, S.L., contra el anuncio de adjudicación del



contrato de “Servicio de transporte de pacientes de los centros de FREMAP” (expediente LICT/99/029/2024/0219).

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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES