Recurso nº 1.454/2019
Resolución nº 53/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de enero 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. C. M. F., en representación de la Federación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA), contra el *"anuncio"* de licitación y los *"Pliegos"* de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, de la licitación convocada por UMIVALE, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 15, para la contratación de los "*Servicios de transporte de viajeros para traslado de mutualistas y personal interno de UMIVALE M.C.S.S. nº 15 en los municipios de Huelva y Sevilla*" (Exp. SER-19-217-OSA), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se ha tramitado por UMIVALE, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 15 (en adelante, UMIVALE), el expediente de contratación de los "*Servicios de transporte de viajeros para traslado de mutualistas y personal interno de UMIVALE M.C.S.S. nº 15 en los municipios de Huelva y Sevilla" (Exp. SER-19-217-OSA)*, por un valor estimado de 300.000 €.

Segundo. En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 27 de octubre de 2019 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el correspondiente anuncio de licitación.

Tercero. Con fecha 18 de noviembre de 2019, D. C. M. F., en representación de la Federación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA) (en adelante, ANEA), interpuso recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los

Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del mencionado expediente de contratación.

Cuarto. Se ha remitido a este Tribunal por parte de UMIVALE el correspondiente expediente de contratación, de acuerdo con lo establecido en el art. 56.2 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), así como el preceptivo informe previsto en el mismo precepto legal.

Quinto. Con fecha 16 de diciembre de 2019, la Secretaria de este Tribunal ha dictado acuerdo denegando la concesión de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, que había solicitado la empresa recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurren el anuncio de licitación y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas de un expediente de contratación tramitado por un poder adjudicador, como es UMIVALE, en su condición de Mutua Colaboradora de la Seguridad Social, de conformidad con lo establecido en los arts. 44.1 y 45.1, en relación con el art. 3.3.c), de la LCSP.

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, por estar incluida en el apartado a) del art. 44.2 de la LCSP, al recurrirse el anuncio de licitación, el PCAP y el PPT de un expediente de contratación referido a uno de los contratos enumerados en el art. 44.1.a) de la LCSP, como es el de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros.

Tercero. La recurrente ANEA, en su condición de asociación empresarial representante del sector de transporte sanitario en ambulancias, ostenta legitimación para la interposición del recurso, por aplicación del art. 48 de la LCSP.

Cuarto. El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación del anuncio de licitación, con arreglo a lo establecido en el art. 50.1 de la LCSP; observándose en el escrito de interposición las exigencias previstas en el art. 51.1 de la LCSP.

Quinto. En su recurso, ANEA solicita que se revoquen y anulen: a) la definición del objeto del contrato contenida en el anuncio de licitación, en el apartado 2 del Cuadro Resumen del PCAP y en la cláusula 1 del PPT, en el sentido de acordar que debe comprender sólo el transporte sanitario terrestre; b) el PCAP en relación con la solvencia técnica exigida, aclarando que solamente pueden licitar personas y sociedades con las autorizaciones correspondientes para la prestación de servicios de transporte en ambulancia conforme al Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera y en la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera; c) la cláusula 5.1 del PPT en relación con los vehículos requeridos para la prestación de los servicios, aclarando que solamente pueden admitirse los que tengan las autorizaciones de ambulancia conforme a esas normas; y d) la cláusula 6 del PPT en relación con los recursos personales que se deberán destinar a la prestación de los servicios, aclarando que solamente puede admitirse el que cumpla los requisitos establecidos en esas normas. Asimismo, solicita que se acuerde instar a UMIVALE para desistir de la licitación, preparar y publicar unos nuevos Pliegos conformes con lo anterior, y convocar una nueva licitación.

Para fundamentar estas pretensiones, la entidad recurrente argumenta, de una parte, que el anuncio de licitación y los Pliegos vulneran la normativa sobre transporte terrestre y en particular el art. 135 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT), la Orden Ministerial PRE/1435/2013 y el Real Decreto 836/2012, dado que para realizar transporte sanitario por carretera es necesaria la previa obtención de la correspondiente autorización administrativa habilitante, y que la normativa estatal exige que todo transporte de enfermos o accidentados se efectúe en vehículos sanitarios y por personal acreditado para ello; y de otra, que las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social no pueden subcontratar el

transporte no sanitario, por aplicación de lo dispuesto en el art. 258 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre (TRLGSS), que limita la subcontratación de aquéllas a la prestación de servicios administrativos, sanitarios o de recuperación profesional.

Sexto. El objeto del presente recurso especial es prácticamente idéntico al de un recurso anteriormente interpuesto ante este Tribunal por la misma entidad recurrente, en aquel caso contra el anuncio de licitación y los Pliegos de un procedimiento de contratación tramitado por otra Mutua Colaboradora de la Seguridad Social respecto de los servicios de transporte de viajeros para traslado de mutualistas beneficiarios de asistencia sanitaria y personal interno. Dicho recurso fue desestimado por este Tribunal por Resolución nº 917/2019, de 1 de agosto de 2019 (Recurso nº 777/2019), en base a los mismos fundamentos jurídicos por los que ahora procede la desestimación del presente recurso, que se reiteran a continuación.

1º) De acuerdo con el anuncio de la licitación y el apartado 2.1 del Cuadro Resumen del PCAP el objeto del contrato es el "*servicio de transporte de viajeros para traslado de mutualistas y personal interno de UMIVALE M.C.S.S. nº 15 en los municipios de Huelva y Sevilla*". En el apartado 1.1 del PPT se concreta dicho objeto en los siguientes términos: "*Servicios urbanos e interurbanos de transporte de viajeros en automóviles de turismo, programado y no programado, 24 horas al día, que cubra las necesidades de UMIVALE que en cada momento se indiquen. Franja habitual: Lunes a Viernes de 8'00 a 20'00 horas. a) Traslado de pacientes de UMIVALE en cualquier trayecto que se solicite; b) Traslado de personal interno de UMIVALE en cualquier trayecto que se solicite…*". En consonancia con este objeto, el apartado 5 del PPT detalla las características de los vehículos con los ha de prestarse el servicio, sin exigir que se trate exclusivamente de ambulancias; y el apartado 6 del PPT precisa las condiciones del personal que preste el servicio, sin imponer la obligación de que cumpla las exigencias reglamentarias para el personal de ambulancias.

2º) De lo establecido en el art. 99 de la LCSP se desprende que 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 reciente 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 n° 755/2018, de 16 de agosto, así como la Resolución n° 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».

3º) Aplicando al presente supuesto la doctrina establecida por este Tribunal, debe entenderse que corresponde al órgano de contratación, en este caso a la entidad UMIVALE, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 15, la determinación del 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, UMIVALE convoca la licitación para la contratación de los servicios de transporte de viajeros consistentes, de una parte, en el traslado de pacientes, y de otra, de su personal interno, en ambos casos en el área geográfica de los municipios de Sevilla y Huelva, sin limitar esos servicios de transporte a la específica modalidad de transporte sanitario que debe realizarse mediante ambulancias, como pretende la asociación recurrente, a la que, de acuerdo con la doctrina del TACRC, 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.

Como el órgano de contratación expone en su informe, "*es necesario desvirtuar el relato de hechos que se pretende de contrario tratando de conseguir, de manera imprudente cuando no torticera, y dicho sea en términos de absoluta defensa, que la prestación de servicios objeto del presente sea calificada como de transporte sanitario. Resulta evidente que no todo traslado de mutualistas, y personal interno, ha de tener la consideración de transporte sanitario que se pretende de contrario. Así, el presente expediente tiene por objeto sólo el transporte de viajeros de aquellos mutualistas, y personal interno no lo olvidemos, que requiera un medio de transporte para poder ser atendido en las*

instalaciones de UMIVALE sin que el estado de dichos pasajeros requiera prestación sanitaria alguna. De éste modo del objeto del contrato no puede interpretarse en modo alguno prestación sanitaria de ningún tipo por lo que faltando a la verdad la calificación del objeto del mismo por parte de la recurrente, toda su pretendida fundamentación jurídica ha de decaer al no referirse en absoluto al concreto servicio a prestar: transporte de viajeros. Por tanto, no merece especial pronunciamiento de ésta parte las referencias normativas que se realizan por la recurrente con respecto al transporte sanitario por cuanto no es objeto del presente expediente dicho transporte y, por tanto, ni siquiera debieran formar parte del presente recurso porque no aplican en el presente caso. Aún más, y como prueba irrefutable de la improcedente argumentación vertida de contrario, la prestación de transporte sanitario, en zona geográfica similar al del presente Recurso, se ha contratado a través del expediente SER-19-075-OSA cuyo anuncio de licitación adjuntamos al presente como documento nº 1 (se refiere al procedimiento tramitado por la misma entidad para la contratación del "*Transporte en Ambulancia a la población protegida de UMIVALE, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 15 y a los trabajadores autónomos adheridos en la localidad de Sevilla*", cuyo anuncio se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 20 de mayo de 2019)".

Frente a estas consideraciones, este Tribunal entiende que no cabe oponer los preceptos referentes a la regulación de las condiciones exigidas para la realización de transportes sanitarios por carretera, contenida en el ROTT, en la Orden Ministerial PRE/1435/2013 y en el Real Decreto 836/2012, que se invocan por la entidad recurrente, ya que de acuerdo con lo expuesto en el informe del órgano de contratación, en todos aquellos supuestos en los que los traslados debieran realizarse por esos medios quedaría garantizada la observancia de esa regulación por parte de la empresa contratada para realizar esos traslados puntuales.

Tampoco cabe acoger el argumento fundado en la aplicación del art. 258 del TRLGSS, dado que, como indica el órgano de contratación, la restricción establecida en ese precepto legal se limita a la concertación de servicios administrativos, sanitarios o de recuperación con entidades públicas o privadas para la dispensación de las prestaciones sanitarias comprendidas en la protección de las contingencias profesionales que viene regulada en el art. 82.2 de la misma norma; mientras que la contratación de los traslados de los

pacientes y del personal interno no constituye una prestación sanitaria ni recuperadora, sino de un mero servicio complementario a la asistencia sanitaria o recuperadora, que las Mutuas pueden contratar como cualquier otro servicio necesario para la realización de su actividad.

Todo lo expuesto ha de conducir a la desestimación del recurso interpuesto por ANEA y a la declaración del ajuste a derecho del anuncio de licitación y de los apartados del PCAP y del PPT objeto de impugnación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. C. M. F., en representación de la Federación Nacional de Empresarios de Ambulancias (ANEA), contra el "anuncio" de licitación y los "Pliegos" de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, de la licitación convocada por UMIVALE, Mutua Colaboradora de la Seguridad Social nº 15, para la contratación de los "Servicios de transporte de viajeros para traslado de mutualistas y personal interno de UMIVALE M.C.S.S. nº 15 en los municipios de Huelva y Sevilla" (Exp. SER-19-217-OSA).

Segundo. 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 sanción prevista en el art. 58.2 del 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 el artículo 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.